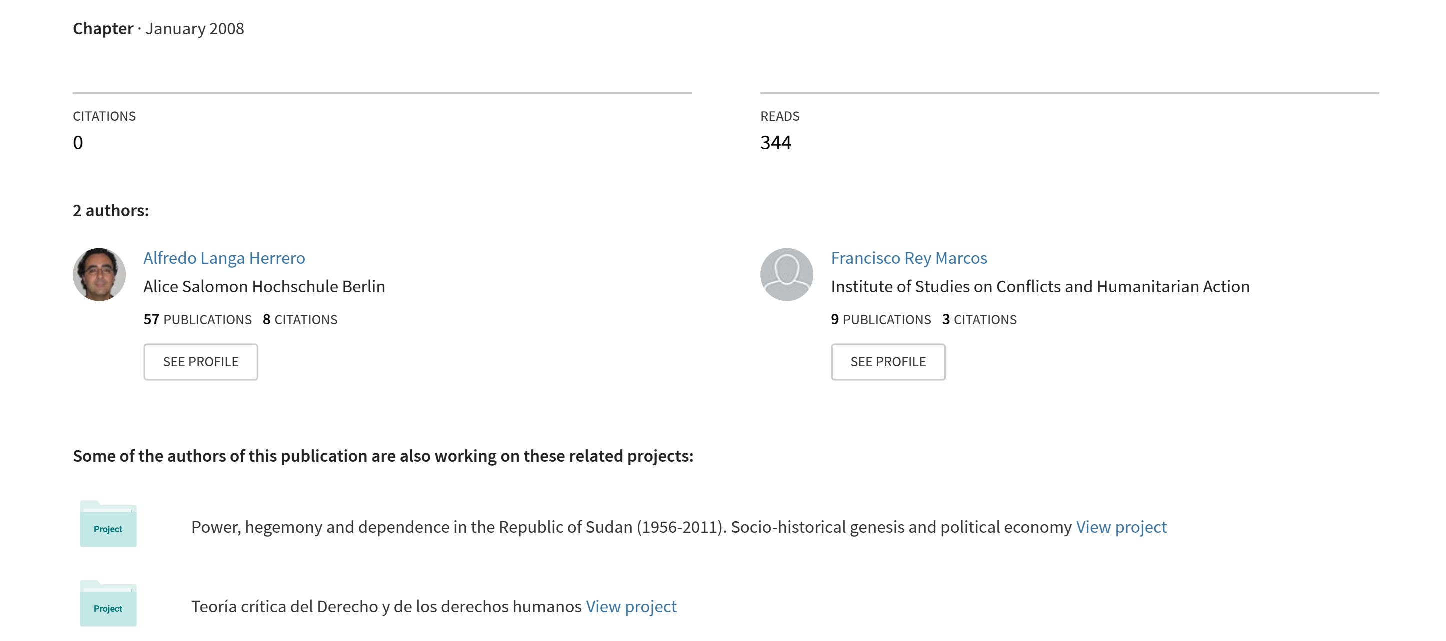
La aplicación del derecho a la alimentación en las crisis humanitarias

Chapter · January 2008



2 authors:

Alfredo Langa Herrero
Alice Salomon Hochschule Berlin

Francisco Rey Marcos
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y SOBERANÍA ALIMENTARIA



Paco Feria/Fotoperiodista
www.pacoferia.com

Diputación de Córdoba
Oficina de Cooperación Internacional

Servicio de Publicaciones
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Diputación de Córdoba
Oficina de Cooperación Internacional

Servicio de Publicaciones
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

DERECHO a la alimentación y soberanía alimentaria / [Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza ... Segundo Seminario Internacional ... 3 al 5 de octubre de 2007]. – Córdoba : Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Diputación de Córdoba : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008
448 p. : il. ; 24 cm
ISBN 978-84-7801-927-4
DL CO-1.254-08
1. Derechos Humanos 2. Ayuda alimentaria 3. Política alimentaria 4. Escasez de alimentos 5. Países en vías de desarrollo – Alimentos – Abastecimiento I. Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza. Seminario Internacional (2º. 2007. Córdoba) II. Córdoba (Provincia). Diputación Provincial. Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, ed. III. Universidad de Córdoba. Servicio de Publicaciones, ed.
349.3:364.2
342.7

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

www.cehap.org
cehap@uco.es

© Edita: Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396
14071 Córdoba
www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es

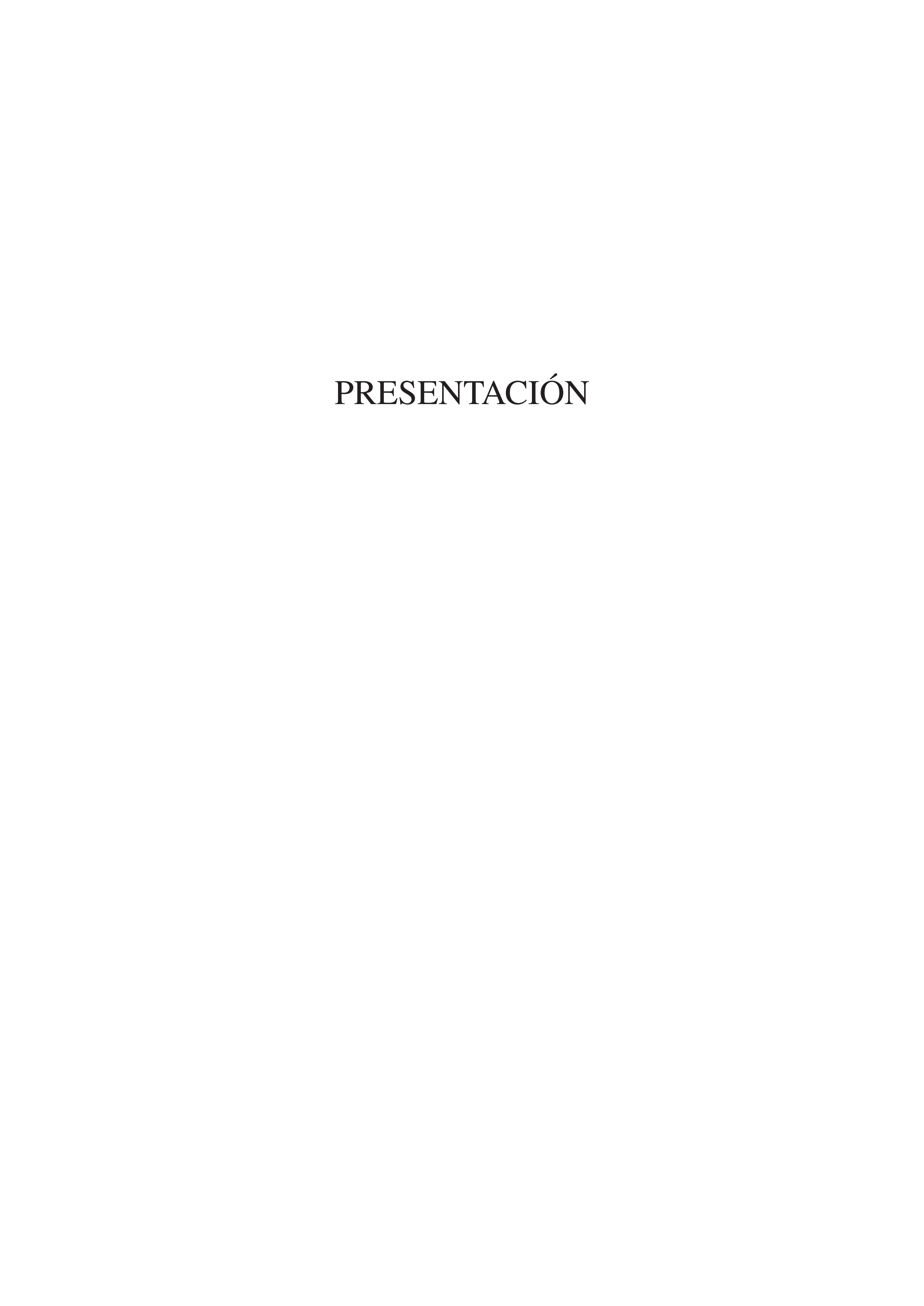
© Edita: Oficina de Cooperación Internacinal al Desarrollo, 2008
Diputación de Córdoba
Plaza Colón, 15. 14001 Córdoba
www.dipucordoba.es/internacional
ofinter@dipucordoba.es

Coordinadores:
José Esquinas Alcázar
Julián López García
Miguel Ángel Martín López
Eladia Cuevas Ortega

I.S.B.N.: 978-84-7801-927-4
Depósito Legal: 1.254/2008

Imprime: Imprenta San Pablo, S. L. - Córdoba
www.imprentasanpablo.com

ÍNDICE



PRESENTACIÓN

Es una satisfacción prologar esta ya segunda publicación de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, CEHAP.

Esta cátedra ha surgido de la ilusión y empeño de estas dos instituciones, Universidad y Diputación de Córdoba, con la idea de crear y difundir conocimiento para la erradicación del hambre.

Sin duda, creemos que el conocimiento es esencial, así como el despertar la conciencia crítica de los ciudadanos. En este sentido, el segundo seminario que ha realizado la Cátedra (entre los días 3 al 5 de octubre de 2007) ha versado sobre el Derecho a la Alimentación y la Soberanía Alimentaria.

El presente libro es fruto del mismo y recoge las aportaciones que en su conjunto intentan ofrecer un examen completo, interdisciplinar y desde varios puntos de vista de este derecho, esencial para la humanidad.

La idea no es sólo reflejar la situación actual de este derecho sino mostrar los caminos para su consolidación, avance y desarrollo, con una perspectiva aplicada.

Esperemos que sea del agrado del lector más variado y amplio, desde el científico, el jurista, el político, el universitario y toda persona con sensibilidad en el tema.

ANTONIO SÁNCHEZ VILLAVERDE

Diputado de Cooperación Internacional para el Desarrollo

PRÓLOGO

Es evidente que el derecho a la alimentación es un componente esencial para conseguir la seguridad alimentaria de un país, esto es para permitir que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, en cantidad y calidad, para poder tener una vida sana y saludable.

Defender este derecho implica, por tanto, que las personas deban tener conocimiento de que son sujetos de derecho y de que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir el mismo. Además, este derecho implica una obligación que recae sobre todos aquellos que pueden hacer posible este acceso, desde los círculos más cercanos, la familia y el municipio, a los más amplios, como son el Estado o la Comunidad Internacional.

Como es sabido, el derecho a la alimentación fue ya contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, concretamente en su artículo 25. Con posterioridad ha habido también otros textos y declaraciones internacionales en los que se recoge, destacándose el Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, artículo 11, y la Observación general n.° 12 sobre este Pacto, que preparó el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, donde se desarrollan las implicaciones del derecho a la alimentación. Finalmente, en el 2004 un total de 185 países aprobaron las Directrices Voluntarias para la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación a nivel nacional, que hasta ahora es el documento (no vinculante) que explicita con más detalle acciones concretas para hacer efectivo este derecho para los ciudadanos de todos los países firmantes.

Actualmente, puede decirse que nos encontramos en un momento clave para el reconocimiento y profundización de este derecho a nivel mundial. Desde el año 2000, hay un relator especial de Naciones Unidas dedicado expresamente al derecho a la alimentación, el profesor Jean Ziegler, que ya ha realizado varios informes sobre la materia. Y en FAO hay una unidad dedicada a promoverlo, preparar material de comunicación, formación y abogacía, y materializarlo en los ordenamientos legales nacionales.

Así pues, con este propósito de conocer y avanzar este importante derecho, la Cátedra de estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP) le dedicó su segundo Seminario Internacional, que tuvo lugar en el palacio de la Merced

entre los días 3 y 5 de octubre del pasado año. Es necesario señalar que el Seminario no se dedicó exclusivamente al derecho a la alimentación, toda vez que amplió su análisis a la soberanía alimentaria, propuesta procedente de la sociedad civil organizada que esta cobrando fuerza con el paso de los años. Ello tiene una razón de ser lógica ya que este emergente concepto puede ser considerado como corolario lógico y necesario para un derecho a la alimentación real y efectivo. El derecho a la alimentación exige tener en cuenta también la dimensión colectiva, el derecho de los pueblos a alimentarse por sí mismos, sin dependencias externas y valorando sus sistemas de producción y su cultura alimentaria.

El enfoque que adoptamos para el Seminario fue aunar teoría y práctica. Abordar y sacar conclusiones desde los dos prismas necesarios y, según todos los ponentes, complementarios. Así el primer día fue dedicado a la teoría, dividiendo la labor en cuatro paneles. Un primer panel que tuvo por cometido entrar en el análisis del origen, desarrollo y la perspectiva que presenta este derecho. El segundo, más operativo, abordó de manera concreta algunos elementos necesarios para promover y hacer posible la aplicación del derecho. El tercero proporcionó un necesario enfoque de los aspectos culturales, nutricionales y sociales que lleva consigo este derecho. Este panel amplió la visión y perspectiva, acogiendo una importante perspectiva humanista. Por último, el cuarto panel se reservó a la controvertida cuestión de la soberanía alimentaria. En esta jornada se consiguió, por tanto, todo el armazón teórico de este derecho, visto desde diversos puntos de vista e incluso desde diversas perspectivas. Se analizó el momento actual del derecho y de la soberanía alimentaria, su estado del arte, poniendo especial énfasis en los mecanismos y ámbitos para reforzarlo y conseguir su máxima aplicación.

Tras ello, la segunda jornada fue eminentemente práctica. Ésta se dividió en dos bloques bien caracterizados. De un lado, se quiso ver la imagen de la aplicación real que tiene este derecho en las principales regiones del mundo donde es más necesaria su aplicación: América, África y Asia. Se mostró la importancia y la manera de poner en práctica acciones institucionales para su defensa y aplicación por parte de los gobiernos, viendo las experiencias más destacables. Por último, se le dio voz a la sociedad civil, exponiendo la importancia del papel de las ONGs, colectivos, asociaciones de productores y consumidores para hacer posible y realidad este derecho. Se mostraron experiencias de campañas de defensa de este derecho y de la soberanía alimentaria, y se contó con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales más destacables en este ámbito de España y de Europa.

En suma, el Seminario contó con una notable asistencia y también fue muy participativo, habida cuenta de que el tema de la soberanía alimentaria y su vinculación con el derecho a la alimentación está todavía en debate abierto y no concluido. Se contó también con la presencia del Ministro de Asuntos

Exteriores y Cooperación de España, Miguel Ángel Moratinos; y con anterior director de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza.

El presente libro recoge las aportaciones de los ponentes que formaron parte del Seminario, así como de algunos otros asistentes que se sumaron por el interés del tema. Esperemos que este libro sea una herramienta de utilidad para quien quiere acercarse al conocimiento del derecho a la alimentación, su relación con la soberanía alimentaria y sus múltiples implicaciones y complejidades para conseguir una alimentación plena para todos, en un mundo donde el alimento está cada vez más incierto. En la actualidad vivimos una época de alimentos caros, con crecientes precios de los granos básicos y los lácteos, con un cambio climático que va a exacerbar la inseguridad alimentaria en muchas zonas, los biocombustibles que van a competir por tierras para alimentos y con una población mundial creciente, que ejerce cada vez más presión sobre los recursos naturales (agua, bosque y suelo). En este escenario, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación cobran cada vez más relevancia.

Se ha adoptado, por razones de sistemática y coherencia, dividir la obra en cinco capítulos o bloques, siguiendo un hilo argumental que pasamos a señalar. El primer capítulo tiene por cometido el estudio del concepto del derecho a la alimentación y el de soberanía alimentaria. En lo que concierne al derecho a la alimentación se aborda su origen y evolución histórica hasta el presente, realizado magistral y sucintamente por un gran conocedor y participante activo en ese proceso, como es el profesor Asbjorn Eide.

Situados ya en el presente, se analizan las obligaciones que ha de imponer este derecho y las directivas aprobadas por los estados miembros de FAO, consideradas uno de los avances más importantes dados en su defensa. Este tema es presentado por Margret Vidar, oficial superior de FAO para el derecho a la alimentación. Asimismo, se analiza el concepto de soberanía alimentaria, como derecho de los pueblos y los Estados, con sus retos y limitaciones. En resumen, en este capítulo se ofrece el marco conceptual del derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, necesario para avanzar en sus implicaciones prácticas a nivel nacional.

El segundo capítulo, por su parte, se centra en la aplicación del derecho a la alimentación sobre el terreno. La preocupación es mostrar, desde diversos puntos de vista, cómo se concreta este derecho, sobre todo con el propósito y fin de señalar y destacar las formas de reforzarlo, lo más importante. De esta manera, se analizan los programas nacionales que los Estados pueden poner en marcha para su protección, lo que hacen investigadores del IFPRI de Washington. Así mismo, también se estudió el contexto internacional y las limitaciones de sus acciones para defenderlo, como es el caso de los objetivos del milenio. Igualmente, se pone de relevancia la aplicación del derecho a la alimentación en las crisis humanitarias y el papel de la sociedad civil para la defensa. Se analizan dos aspectos necesarios para que se haga posible este

derecho, como son el derecho al agua y sus vínculos en la regulación internacional del comercio de productos agrícolas. En definitiva, este capítulo trata de poner de manifiesto el mayor número de factores que pueden hacer posible o dificultar la aplicación y puesta en marcha de un derecho real y efectivo a la alimentación.

Seguidamente, como tercer capítulo, se desciende al análisis de las realidades concretas de aplicación del derecho internacional en algunos escenarios geográficos en los que se han llevado a cabo iniciativas y propuestas para su mejora. Así, se analiza el caso de África, particularmente la experiencia de Uganda, del Magreb y de América Latina. También se analizan dos casos particulares en Guatemala. Uno sobre la incidencia de los tratados de libre comercio y otro de una experiencia local de defensa .Sin duda, conocer las experiencias de aplicación práctica sobre el terreno y concretas permite tener una visión amplia y real así como sacar consecuencias y conclusiones.

El cuarto capítulo acoge una perspectiva plenamente humanista y aborda los aspectos culturales que, sin duda, tiene el derecho a la alimentación, los cuales normalmente son pasados por alto, pero que son estrictamente necesarios para tener una visión integral, de ahí la originalidad del capítulo. Aquí se abordan los vínculos entre la cultura y el derecho a la alimentación desde una perspectiva antropológica y desde la visión del importante movimiento internacional de defensa del alimento, la alimentación y la producción del alimento "Slow Food". También hay otros interesantes trabajos sobre la globalización de la diversidad y sobre las conexiones entre África y América. Con este capítulo se pretende ampliar la visión y miras sobre este derecho acogiendo análisis culturales que puedan dar respuesta a muchos de los problemas que plantea.

Por último, se ha previsto un quinto capítulo a modo de miscelánea, que recoge aportaciones y trabajos de múltiples cuestiones que están directamente relacionadas o vinculadas de modo indirecto. El derecho a la alimentación no es un compartimento estanco y él mismo se ve influido y condicionado por factores sociales o científicos actuales. Se abordan cuestiones como las migraciones y las remesas, con su enorme relevancia para la alimentación de los hogares más vulnerables, la ayuda alimentaria como instrumento para garantizar el derecho a la alimentación a los más necesitados de manera inmediata, la biotecnología, la estrategia política de lucha contra el hambre de España, y los, ahora muy en boga, biocombustibles y su impacto sobre la seguridad alimentaria. En conclusión, se ha pretendido dar una visión de multifacético de una cuestión que es compleja y para nada simple: la alimentación del ser humano y su derecho a no morirse de hambre.

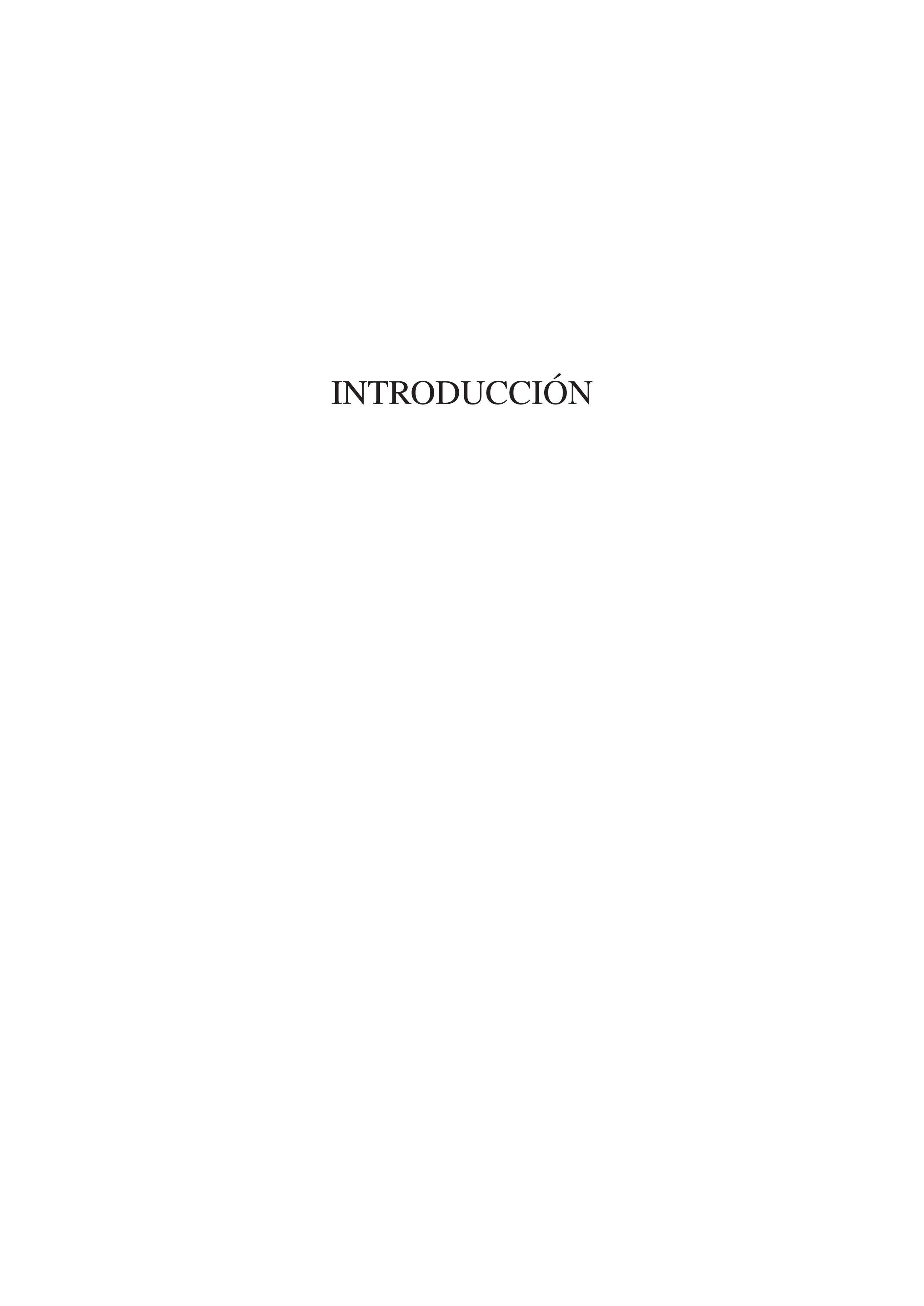
Este Seminario va a tener como resultado tangible una publicación en formato libro, el presente, que esperemos que sea una herramienta para todos aquellos que tengan que aplicarlo o ver con derecho a la alimentación, así

como un canal de sensibilización y de formación para todo ciudadano con preocupaciones en esta temática. Asimismo, también se pretende que el presente libro sea un aporte científico para el conocimiento de este derecho y de la emergente soberanía alimentaria.

Pero este será sólo un primer paso en el proceso de promoción y materialización del derecho a la alimentación en España, y la CEHAP seguirá trabajando en el tema en los años venideros. Por eso, ésta no va a ser la única contribución del Seminario. Como iniciativa de varios de los participantes, se vio la pertinencia de trabajar una declaración, denominada provisionalmente la "Declaración de Córdoba". Esta declaración será fruto del trabajo y consenso de los especialistas universitarios y de la academia junto a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en este derecho y tiene por finalidad promover la adopción de un texto que suponga un avance jurídico en la definición y obligación del derecho a la alimentación. Se pretende dar un impulso a su reconocimiento, buscando el mayor número de apoyos internacionales a la declaración e instar a ampliar la investigación y la abogacía sobre su reconocimiento. Esperemos que la adopción de la referida declaración pueda tener lugar en Córdoba para finales del año 2009.

En el deseo de todos está contribuir a la erradicación del hambre. Una labor que se tiene que hacer desde abajo y contando con todos, particularmente con la sociedad civil. Este libro pretende aportar en para conocer mejor el derecho de las personas a estar libres del hambre, un derecho básico que está asociado al derecho más elemental: el derecho a la vida. Sin alimentos, no hay vida.

Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza



INTRODUCCIÓN

El Derecho a la Alimentación, tema en la Jornada Mundial de la Alimentación, es un reto importante para el siglo 21 y una cuestión clave para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Derecho a la Alimentación es el derecho inherente de todo ser humano. En un mundo que nada en la abundancia, el alto número persistente de mujeres, hombres y niños que sufren hambre crónica –854 millones, e incrementando– es inaceptable.

"El Derecho a la Alimentación" fue elegido como tema para la Jornada Mundial de la Alimentación del año 2007 para que la voz de estas personas pueda ser escuchada. El tema refleja la creciente conciencia de la comunidad internacional del papel crucial de los derechos humanos en la consecución de los compromisos de la Declaración del Milenio, que se incluyen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la interdependencia que existe entre los derechos humanos, desarrollo y seguridad. Es una llamada a la acción para el incremento de la solidaridad, equidad y justicia.

El derecho a la alimentación es el derecho a poder producir o comprar una alimentación segura, nutritiva y culturalmente aceptable, no solo para quedar libre del hambre sino también para asegurar salud y bienestar. Por el simple hecho de haber nacido, todos tienen el derecho a la alimentación. Una persona no tiene que hacer nada para "merecerla".

El derecho a la alimentación no es el derecho de recibir limosna. Sólo cuando los individuos no tengan capacidad de satisfacer sus necesidades alimentarias por razones ajenas a su control, tales como la edad, la enfermedad, los desastres, la discriminación, estarán en su derecho de recibir alimento.

En esta presentación, en primer lugar, me gustaría considerar el derecho a la alimentación como una obligación legal. Reconocido por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el derecho a la alimentación se ha intensificado con el paso de medidas a un nivel internacional. Ratificado por el Convenio sobre Derechos de Economía Social y Cultural de 1956, 156 Estados aceptaron el derecho a la alimentación como una obligación legalmente vinculante.

Una interpretación de experto, Comentario General 12 del Comité en Derechos de Economía Social y Cultural, aclaró el contenido de esté derecho en 1999.

Los estados tienen el deber primario para la realización del derecho a la alimentación. Deben dar los pasos, al máximo de sus recursos disponibles, para realizar progresivamente el disfrute completo del derecho de cada persona a una alimentación adecuada, sin discriminación de ningún tipo. Los estados deben respetar el acceso existente a la alimentación y abstenerse de tomar medidas que prevengan tal acceso. Deben proteger el derecho a la alimentación de las infracciones de terceras partes. Finalmente, deben cumplir el derecho a la alimentación con la creación de un ambiente para los individuos que les permita poder acceder a la alimentación por sus propios medios, y proporcionársela directamente a aquellos que no puedan alimentarse por sí mismos por razones ajenas a su control.

Cada vez más, el derecho a la alimentación se está escribiendo en las constituciones nacionales y también se refleja en las cláusulas constitucionales relacionadas al derecho de la vida, al derecho a la salud, promoción de la agricultura y seguridad social. La investigación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación muestra que 21 constituciones nacionales proporcionan un alto nivel de protección, otras 90 ofrecen un nivel medio de salvaguarda y todavía 29 un nivel más bajo de defensa. Hay varios casos en las cortes alrededor del mundo donde este derecho, o algunos de sus aspectos, han sido inútiles o impuestos. Los países pioneros muestran el camino e inspiran a otros en cómo seguir.

El derecho a la alimentación también pone de relieve otros textos, regulaciones, políticas, estrategias y programas legislativos.

En este contexto, la información es un elemento clave. La gente necesita ser consciente de sus derechos y de como reivindicar esos derechos. Los funcionarios (oficiales) tienen que conocer sus obligaciones y cómo cumplirlas. Crear conciencia, desarrollar capacidades y proporcionar habilidad técnica y asesoramiento político a los países interesados son el foco de trabajo de la FAO en relación con el Derecho a la Alimentación.

En Segundo lugar, me gustaría mirar al derecho a la alimentación como un compromiso político global al más alto nivel. En las Cumbres Mundiales de Alimentación en 1996 y 2002, los Jefes de Estado y Gobierno reafirmaron "el derecho de todo el mundo a tener acceso a una alimentación segura y nutritiva, consecuente con el derecho a la alimentación adecuada y al derecho fundamental de estar libre de hambre". También se comprometieron a "la implementación y realización plena y progresiva de este derecho como un medio de conseguir seguridad alimentaria para todos".

Estos compromisos se reflejan en la Declaración del Milenio, que incluye los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el MDG 1 para reducir , para el 2015, el numero de personas que padecen hambre y pobreza extrema.

Finalmente, quiero prestar atención a la herramienta práctica que se elaboró para implementar el Derecho a la Alimentación. Un hito importante en la historia del derecho a la alimentación que se alcanzó en 2004 con la adopción unánime por las pautas del Consejo del Derecho a la Alimentación de la FAO, las *Directrices Voluntarias para Apoyar la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación en el Contexto de Seguridad Alimentaria Nacional.* Las pautas cierran la brecha entre el reconocimiento legal y la realización efectiva del derecho a la alimentación. Por primera vez, la comunidad internacional estaba de acuerdo en el significado completo de este derecho y alcanzó un consenso sobre un conjunto coherente de recomendaciones políticas para los gobiernos, sociedad civil y otros socios.

Se ha elaborado un proceso de implementación nacional basado en las pautas del Derecho a la Alimentación, que comprende siete escalones. Incluye la identificación del hambre, conducir una evaluación de las políticas e instituciones, elaborar estrategias y políticas de seguridad alimentaria, destinar responsabilidades, crear un marco legal, monitorear y asegurar mecanismos para recurrir. La FAO está desarrollando herramientas de implementación para cada uno de estos escalones y está apoyando en su esfuerzo a los países interesados para llevar a cabo el derecho a la alimentación.

A pesar de esté avance –con respecto a las medidas legislativas, compromisos políticos y herramientas prácticas– la implementación es muy lenta y demasiado débil. En décadas pasadas, las medidas para erradicar el hambre se centraron en el concepto de seguridad alimentaria, que significaba la disponibilidad de, y acceder a, estabilizar y adecuar los suministros alimentarios. Raramente se dirigió a la raíz de las causas estructurales, políticas y sociales del hambre.

Un problema particular es el número desapropiado de personas con hambre entre ciertos grupos étnicos u otros grupos sociales, que es un indicador claro de la discriminación y marginación que sufren. De igual modo, las mujeres y niñas sufren más inseguridad alimentaria que hombres y niños en el mundo.

Al poner la integridad de cada ser humano en el centro de las políticas, estrategias y programas, el derecho a la alimentación lleva a la equidad en seguridad alimentaria, los principios de participación de los derechos humanos, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, otorgamiento de poderes y el estado de derecho.

El reto de eliminar el hambre no es tanto una cuestión de falta de medios en manos de la comunidad global, sino más una cuestión de una distribución equitativa. La visión de un siglo libre de hambre es todavía posible si hay

voluntad política para movilizar los recursos disponibles para el beneficio del hambre. Se necesitan acciones concretas –y cambios– especialmente con respecto a las causas de la raíz del hambre. Promover la realización del derecho a la alimentación, tema de la Jornada Mundial de la Alimentación 2007, contribuirá a su final. El mundo tiene los medios para llevarlo a cabo. Es hora de hacer que ocurra.

BÁRBARA EKWALL

Coordinadora de la Unidad de Derecho a la Alimentación
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
y la Alimentación (FAO)

EL CRIMEN DEL HAMBRE

Dieciséis de mayo, en la pediatría de un hospital,
fallece Fabiola a los 10 años de edad.
Dos meses después, en otro lugar,
mueren dos niñas en la clandestinidad.
Como asesinatos en serie con un mismo patrón:
pobres, mujeres, rurales
murieron tres pequeñas por desnutrición.
La causa no aparece en el acta de rigor,
y un forense solo indica que la niña murió.
Como antecedentes, el galeno anota: diarrea y anemia.
Pero el hambre que antecede al deceso
por tecnicismos no se nombra.
En una muerte por hambre,
no habrá una puñalada, ni habrá un disparo
pero siempre existirá un culpable.
Los números soberanos que a la muerte ponen cifra
no saben narrar el drama de la hambrienta que agoniza,
no saben contar el drama de la familia que enluta,
que de dinero no tiene nada y cualquier inversión es demasiada.
Los números soberanos que a la muerte ponen cifra
no saben contar el drama de la familia y su esquela.
Al comprar un ataúd, una moña y unas flores,
el pobre más pobre se queda, por el panteón y por la velas.
Habrá menos comida en la mesa, pasaran siete meses sin cena…
Y el autor intelectual del hambre es ajeno en esta pena.
En una muerte por hambre siempre existirá un culpable,
aunque tenga una buena coartada, aunque no se le juzgue en la corte.
Siempre seguirá siendo culpable.

El criminal del hambre es gobernante, político o gestor,
que asesina por dejadez y malicia,
aunque entre ignorancia e injusticia
encuentre buenos cómplices para la exculpación.
Dieciséis de mayo, Tres años después,
Siguen muriendo Fabiolas al igual que ayer.

LUIS ENRIQUE MONTERROSO

CAPÍTULO I

CONCEPTO DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

ORIGIN AND HISTORICAL EVOLUTION OF THE RIGHT TO FOOD

Asbjørn Eide
Senior Fellow, Norwegian Centre for Human Rights
University of Oslo, Oslo

INTRODUCTION: ADVANCEMENTS IN STANDARD SETTING, FAILURE IN REALIZATION

Let me congratulate the organizers for taking this initiative by calling together leading experts in the field to give another push in the struggle for the realization of the right to food for all.

In my presentation I have two messages. The first is that we have come a long way in the recognition of the right to food as part of international human rights law. The second is that we are only at the beginning in the efforts to make that right a reality for those who need it most, the most vulnerable and marginalized peoples.

My presentation will mainly outline the stages in the process to give the right to food a firm position in international human rights law. With regard to the second message, that we are only in the beginning of making this right a reality in practical life, I shall only highlight some points and leave it to this conference to discuss at greater detail how to deal with it in practice.

Food is not simply a commodity which most of us can go and buy on the market. Food is a condition for life. Food is the most basic necessity for every human being. Human civilization started with the struggle for food. States emerged in part for the purpose of securing some form of food security. We have reports from ancient China and ancient Egypt showing what importance was given to the concern with food security.

But we must also recognize that food is a commodity, and that most of us buy it on the market. There are people who grow, fish or hunt the food, there are others who process it and bring it to the market. Food is not only a basic need, but also a source of income. That income is very unevenly distributed, depending on the assets and the power of the different agents in the food chain.

It is a well known paradox that most of the hungry people of today are rural people, mostly but not only in developing countries. Many of them are small peasants with very tiny assets and very little power. Further down are the mil-

lions of rural landless with no assets at all except the potential of their labour which is not much in demand. Many among them are nearly totally excluded from income generating activities due to discrimination. Indigenous peoples in the Americas and Australia, dalits and other low caste people in South Asia, groups living on marginal and risk-prone land in Africa, are among those who are the most affected, but there is a growing number also of people who have migrated to urban slums in sprawling cities of the developing countries, where they are equally unable to have access to food.

The right to food has now become a global issue. The task which needs all our attention is to ensure that everyone can have economic and physical access to adequate food. The right to be free from hunger is the only human right which has been defined as a fundamental right in international human rights law. Of course every human right is essential, but without the freedom from hunger, the other rights are empty for those who are constantly without sufficient food, and there are still, regrettably, hundreds of millions who live that tragic and short life.

I shall now present the main stages in the recognition of the right to food at the global level from the first vision in 1941 of a world from want to the adoption of the Guidelines on the Realization of the Right to Food in 2004.

1941-1948: ON THE FREEDOM FROM WANT AND ITS BACKGROUND

Modern global conceptions of human rights started with pathbreaking speech made 66 years ago in the United States Congress. The speaker was Franklin Delano Roosevelt, the most outstanding of all American presidents. He spoke at a time when Europe and Asia were in crisis, going through the worst war in history. It was in the midst of World War II. Democracy had been almost extinguished in Europe; Spain had gone through a devastating civil war and had succumbed to the authoritarian rule of Franco, and much of Europe was under occupation by Nazi forces. Ruthless Japanese militarism was expanding in Asia, and Stalin had for several years been carrying out his atrocities in the Soviet Union.

The United States was not yet in war, but the President was aware that the USA could not remain outside for long. He was preparing the American people for the difficult years ahead of them, but he also wanted to present to them –and to the world– a vision of what kind of world order should be sought to be built when the war was over.

This is the famous ‘Four freedoms’ speech, January 1941. ‘In the future days which we seek to make secure, we look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression –everywhere in the world. The second is freedom of everyperson to worship

God in his own way– everywhere in the world. The third is freedom from want, which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants –everywhere in the world. The fourth is freedom from fear, which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor– anywhere in the world[1].

His vision was endorsed by many world leaders in the so-called Atlantic Charter of August 1941 and the Declaration of United Nations on January 1, 1942. In his 1944 State of the Union Address, Roosevelt advocated the adoption of an 'Economic Bill of Rights', arguing that true individual freedom cannot exist without economic security. He argued that men in economic need were not free men. People who are hungry and out of job, he said, are the stuff of which dictatorships are made'.

The search for freedom from want became one of the pillars on which the United Nations was built. It was included in the Universal Declaration of Human Rights, which is the most important Declaration ever adopted by the United Nations. In Article 25, the Universal Declaration says that 'Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control'.

1949 ONWARDS: THE COLD WAR AND THE IDEOLOGICAL PARALYSIS

The Universal Declaration of Human Rights is comprehensive in listing the whole range of human rights –civil, political, economic, social and cultural. Very soon after its adoption, however, the further developments of international human rights protection were deeply affected by ideological polarisation and rhetoric during the Cold War.

In simple terms, two conflicting conceptions of the functions of human rights emerged: one, most strongly articulated in US policies, that the role of human rights was to ensure freedom of the state; the other, articulated by the Socialist countries of the time, that their function was to ensure freedom through the active role of the state, providing basic security and satisfaction for all of basic needs.

In the polarized and shallow debate resulting from ideological rhetoric, the notion gained some currency that civil –and to some extent political– rights were fundamentally different from economic and social rights. Linked to this

[1] Roosevelt, 1941.

was the notion that civil rights imposed only duties of abstention by the State from interference in the fundamental freedoms of the individual (often called 'passive duties') while economic and social rights were considered mainly to consist in duties for the State to use its resources to provide for the needs of people. Labouring under this misconception, it was understandable that the liberal mind in many Western circles was hesitant or negative to economic and social rights, while such a conception of those rights fitted well with the dominant thinking in the Socialist countries of Eastern Europe and the Soviet Union. This rather simplistic conception then also contributed to the decision to split the human rights listed in the Universal Declaration into two separate covenants in 1966.

1966-1976: ON THE ADOPTION OF THE COVENANTS 1966 AND THE ESTABLISHMENT OF THE MONITORING SYSTEM

After 18 years of negotiations, the two main Covenants on human rights were adopted by the General Assembly in 1966. Under Article 11 of the Covenant on economic, social and cultural rights, states recognise the right of everyone to an adequate standard of living including food, housing and clothing. Under Article 11 they recognize that everyone has a fundamental right to be free from hunger, and they undertake to implement a set of measures to bring hunger to an end. With the adoption of the Covenants, there was also monitoring machinery envisaged. States parties undertook to submit reports to the United Nations on steps they have taken to implement the obligations under the Covenant. The monitoring system started to function in 1976 when the Covenants entered into force when at least 35 states had ratified the Covenants.

While the monitoring system of the Covenant on Civil and Political Rights from the very beginning was rather effective, the initial approach under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights was extremely weak, almost empty of content. It took another 10 years before it started to function properly due to an entirely new election and composition of the members of the monitoring committee.

The ideological discourse continued for some time, with some Western countries giving priority to civil rights while Socialist countries tended to emphasise the superior importance of economic and social rights.

1987-1989: ON MY STUDY FOR THE UNITED NATIONS ON THE RIGHT TO FOOD: THE BREAKTHROUGH IN CONCEPTUALIZATION OF OBLIGATIONS AND CONTEXTS

In 1981 I became a member of the United Nations Sub-Commission on Human Rights, and soon thereafter I was asked to become to prepare a study

for the United Nations on the right to food as a human right. Faced with the ideological controversies mentioned above, I became increasingly convinced that both sides were wrong in their conceptions of state obligations under both sets of rights.

Through an analysis of the terms of the relevant provisions I came to the conclusion that all human rights start from the premise of the freedom of the individual. Hence, a major function of human rights is indeed to ensure freedom from the state, as had been traditionally held in Western liberal thinking. But freedom from the state is not enough, since it would leave open the insecurity and fear arising from violence, exploitation, corruption and fraud by private parties against other private parties. The liberal states had indeed emerged because of the felt need also to have a degree of protection through the state against such harmful acts by private parties.

Nor could such protection take care of all justified needs in modern societies. The state had to take care of some common goods which could not be dealt with solely by private action. Provision of education for all, at least primary school education, was obviously one of these; provision of social security or at least a social safety net and an extensive health care system had generally emerged as necessities in the complex industrial and post-industrial societies.

The conclusion was therefore that, rather than a simple division between 'passive' duties associated with civil and political rights and 'active' duties associated with economic, social and cultural rights, it was much more appropriate to refer to three different types of obligations which to varying degrees could be applicable to both categories of rights. The full package of human rights requires a combination of all and a proper balance between them. Admittedly there is a greater emphasis on passive obligations in the former and on more active obligations in the latter, but it is more a question of degree rather than any fundamental divide.

The state has an obligation to respect, protect and fulfill (facilitate and provide) all human rights, whether political, civil, economic, social or cultural. To respect includes an obligation of non-interference. This duty requires States to avoid measures that hinder or prevent the enjoyment of rights, implying that States should not interfere with or undermine the enjoyment of any human right. The obligation to protect requires the State to take measures to prevent that third parties like enterprises or individuals interfere with or deprive individuals of their rights. The obligation to fulfil contains two levels; to facilitate and to provide. To facilitate implies a duty to take positive measures to enable individuals or communities to enjoy their rights. Thus, the State must proactively strengthen access to rights. States have the obligation to provide a right directly whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right by the means at their disposa.

1986 ONWARDS: THE GROWING ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

The role of the civil society and the non-governmental sector has been and will continue in the future to be crucial in advancing freedom from hunger and the right to adequate food. Non-governmental human rights organizations were for a long time concentrating mainly on civil and political rights, whereas non-governmental development organisations have until recently given little attention to human rights.

In recent years, this has changed. This is now fortunately changing. An increasing number of NGOs and social movements have now started to use the human rights framework as a basis for their own development activities and to request states and donors to use that same framework. This is likely to increase with the growing precision of the content of economic and social rights.

Specifically for the right to food, the most instrumental role has been played by FIAN (FoodFirst Information and Action Network), headquartered in Heidelberg, Germany, with local groups active in all continents of the world. Michael Windfuhr, FIAN.

1996: THE WORLD FOOD SUMMIT PICKS IT UP

A crucial event took place in 1996, when FAO convened the World Food Summit. NGOs, with FIAN in a leading role, took a great interest in the World Food Summit. More than 1,000 organisations from more than 80 countries attended the parallel NGO Forum during the Summit. Several governments were also active in pushing the Summit to recognize and to build on the right to food. They had considerable success: In the Declaration of the World Food Summit, the Heads of State and Government there assembled reaffirmed the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger. They called on the UN High Commissioner for Human Rights to take steps to clarify in greater detail the content of the rig ht to food and ways to ensure its realization.

1999: COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS' GENERAL COMMENT NO. 12

The then High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson, took on this challenge with strength and determination. Consultations where held in Geneva and Rome, and it culminated with the adoption in May 1999 by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights of what is called the General Comment no.12 on the right to food.

The Committee states there that the right to adequate food is realised when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. While the right to adequate food will have to be realised progressively, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters.

The Committee spelled out the core content of the right to adequate food, emphasizing that adequate food should be physically and economically accessible for every human being. The Committee also requested that each state party should adopt a strategy for the realisation of the right to food, and the Committee spelled out some requirements to the process and content of that strategy. In terms of state obligations the Committee endorsed the tripartite levels of obligations –respect, protect and fulfil– which I had proposed in my study for the United Nations.

1996-2006: GAPS BETWEEN NORMS AND REALITY. THE DISTORTING IMPACT OF CONTEMPORARY GLOBALISATION

While much has been achieved in terms of recognition f the right to food as part of international human rights law, the realisation of the right to food in practice is still very weak. The Heads of State and Governments at the World Food Summit committed themselves to reduce the number of hungry people to the half by the year 2015. In 1996, at the time of the Summit, the number of undernourished people in developing countries was estimated to be 820 million people. Had the commitments made in 1996 been followed up, the number should in 2006 have been reduced to 615 million people, a reduction of 205 million. But this did not happen. The number of undernourished people in developing countries in 2006 was 820 million, a reduction of only 3 million, as compared to the intended 205 million! This was a devastating failure. What is even more disturbing is that the reduction of hungry people has been much slower in recent years than in earlier decades –in the decade of 1970-1979 the number of hungry people was reduced by twelve times as much as in the decade from 1996 to 2006.

One of the serious problems is the extremely uneven and haphazard impact of the policies of globalization. The greatest reduction of undernourished people took place in China which opened up for international trade but did it their own way, with little dependence on international financial institutions. In Africa, on the other hand, the debt crisis forced the countries to accept the requirements of structural adjustment which had serious and negative consequences, while having very little or no benefits of globalization in terms of expanded export or external investments.

In addition, there is an explosive increase in the number of people who may get enough food, but not adequate food. Many poor people buy the cheapest food which is high in fat and sugar, and end up with severe obesity which makes them vulnerable to lifestyle illnesses like diabetes, heart diseases and others.

THE ROLE OF INTERNATIONAL AGENCIES WITH REGARD TO THE RIGHT TO FOOD

Much could be said about the actions and omissions of international agencies in the realization of the right to food. Unfortunately, the time is to short for it here. Let me only mention a few points: On the one hand, the financial institutions –the World Bank and in particular the International Monetary Fund– have been much more concerned with the promotion of conditions for economic globalization, facilitating the activities of corporate investment, than with ensuring food security for all. On the other hand, the United Nations Development Program (UNDP) and in particular UNICEF have during the last decade given much more attention to human rights including social and economic rights. UNICEF has taken the Convention on the Right of the Child as a guideline for its work, and that convention deals in several of its provisions with the right to adequate nutrition and standard of living of the child. There appears to have been a slight downturn in this commitment after Ann Venneman, the former minister of agriculture in the government of George W. Bush, became the director General of UNICEF. The United States is the only country in the world , apart from Somalia, that is not party to the Convention on the Rights of the Child, and Ann Venneman appears reluctant to use human rights and particularly the rights of the child as a basis of UNICEF’s work, but this downturn is hopefully not going to lost long.

2000 AND THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS (MDG)

In 2000, the UN General Assembly unanimously adopted the UN Millennium Declaration (MD). Among the objectives were development and poverty eradication, protecting the vulnerable, and human rights. It should have been an opportunity for all the UN development agencies to take human rights onboard, and the Millennium Declaration provided a promising start. All UN member states rededicated themselves to respect for human rights and fundamental freedoms, and equal rights of all without distinction, and stated that they would spare no effort to free all men, women and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty, and they committed themselves to make the right to development a reality (para. 11). The first of the eight Millennium Development Goals (MDGs) is to eradicate extreme

poverty and hunger. Regrettably, however, in reality those responsible for the MDG process have not followed up on the promise to pursue a rights-based development approach to the reduction of poverty, and the results so far of the activities have been very disappointing. If we take China out of the statistics, there has been extremely limited reduction of hunger in the years since the adoption of the Millennium Goals in 2000.

2001 AND ON : THE SPECIAL RAPPORTEUR OF THE COMMISSION ON HUMAN RIGHTS ON THE RIGHT TO FOOD

A very important step in the efforts to advance the implementation of the right to food was taken by the Commission on Human Rights in the year 2000 with the establishment of the post of Special Rapporteur on the Right to Food, who started his work in 2001. He was entrusted with the collection of information on all aspects of the realization of the right to food, to establish cooperation with governments and international organizations with particular reference to FAO, and to identify emerging issues related to the right to food world wide. He has established a system for receiving complaints on violations of the right to food, which he has made use of to request information from the governments on measures to bring the violations to an end. Due to his close observance of the evolution of the food policies and practices world wide he bas identified important emerging issues and created much needed awareness of the obstacles to the realization of of the right to food for all, and has made numerous suggestions on how to improve the situation.

2004: THE (VOLUNTARY) GUIDELINES ON THE RIGHT TO FOOD IN THE CONTEXT OF GLOBALISATION

In 1996, at the World Food Summit, Heads of State and Government reaffirmed the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger. As a follow-up to these commitments and as requested by the World Food Summit: five years later in 2002, an Intergovernmental Working Group was in 2003 established by the FAO Council, to elaborate a set of Voluntary Guidelines to support the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national security. The Guidelines were adopted in the autumn of 2004. Margret Vidar from FAO will talk more in detail about the Guidelines and the establishment of the Unit on the Right to Food of FAO; I shall therefore not dwell more on it here.

Suffice it to say that it contains very detailed guidelines on how to implement the right to food. The main elements of the tripartite typology on state obligations regarding the right to food are maintained in these guidelines. The

obligation to respect and to protect are explicitly mentioned. The obligation to fulfil is not expressly included but its elements are there: Promotion, facilitation, and the establishment of safety nets or other assistance for those who are unable to provide for themselves.' The relevant wording is as follows: States Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) have the obligation to respect, promote and protect and to take appropriate steps to achieve progressively the full realization of the right to adequate food.

States Parties should respect existing access to adequate food by not taking any measures that result in preventing such access, and should protect the right of everyone to adequate food by taking steps so that enterprises and individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. States Parties should promote policies intended to contribute to the progressive realization of people's right to adequate food by proactively engaging in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. States Parties should, to the extent that resources permit, establish and maintain safety nets or other assistance to protect those who are unable to provide for themselves. (Voluntary Guidelines, Introduction, para.17)

CONCLUSIONS 2007: WHAT HAS BEEN ACHIEVED AND WHERE DO WE HAVE TO GO?

My summing up can be very brief. The international community has have made great advances in the establishment of standards regarding the right to food. Such standards are now included in major international human rights instruments. The detailed contents of the right and the corresponding obligations as well as the strategies that all states parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights are obliged to pursue have been elaborated by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. There are now 156 state parties including practically all European countries. The right to food for children under 18 is also implied in the Convention on the Rights of the Child to which 193 states are parties and therefore bound (only the United States and Somalia remains outside).

The realization of this right has, however been disappointing. But some important steps have been taken. The appointment in 2000 by the UN Commission of Human Rights of a special rapporteur on the right to food was a great help in advancing awareness of violations of the right to food and to make governments more aware of their duties to implement this right.

The growing number of non-governmental organisations supporting the right to food is another positive sign. What is potentially even more important is the adoption of the Guidelines on the Realization of the Right to Food in

the context of food security. I have not talked at length about these guidelines since they will be addressed by Margret Vidar of FAO. The reason why they are so important is that they have been adopted by governments themselves and they have outlined the very practical steps that have to be taken to realize this right. It may open for a new era in the realisation of this right. If I am to make one recommendation at this stage, it is that we use the best of our energies to push and convince all governments that they should immediately embrace these guidelines and start taking the steps contained therein. As scholars coming from the academic opportunity we have a duty both to encourage states to make use of these guidelines, and to make available our expertise so that they can achieve the best possible results, particularly for the most vulnerable parts of their population.

OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Carlos Villán Durán
Co-director del Máster en Protección de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid); Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH); Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo); Antiguo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra 1982-2005)

I. INTRODUCCIÓN

La dificultad de muchas personas para acceder a una alimentación adecuada y al agua potable continúa siendo uno de los problemas mundiales más devastadores y acuciantes. Según cálculos de la FAO, más de 850 millones de personas en todo el mundo sufren de malnutrición. La mayoría de estas personas se encuentra en países en vías de desarrollo (799 millones). De hecho, un niño menor de 10 años muere de hambre cada siete segundos, y 25.000 personas mueren diariamente[1] por causas relacionadas con el hambre. Además, el hambre crónica y la desnutrición provocan deficiencias mentales y atrofia física en niños que aún se encuentran en edad de crecimiento[2].

Además, más de 2.000 millones de seres humanos padecen "hambre oculta" al faltarles micro-nutrientes. Esta carencia afecta al crecimiento y desarrollo normal del niño y puede causar atrofia, deformaciones físicas, inmunológicas e intelectuales[3].

En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) aprobó por consenso la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. A partir de entonces, se han conseguido avances en la definición del derecho a la alimentación y en el desarrollo de los mecanismos que refuerzan este derecho tanto a escala nacional como internacional.

Desgraciadamente, estos avances no han sido suficientes frente a la actual inseguridad alimentaria. De acuerdo con las cifras actuales, tardaremos más de 60 años en cumplir los compromisos suscritos en la CMA, previstos para

[1] La Organización Mundial de la Salud (OMS) sitúa al hambre como el mayor riesgo para la salud, por el número de muertes que causa en todo el mundo. MIP/01/APR.SDE.3, OMS (2000): *Progress Report: Nutrition.*

[2] PMA (2002): *Mapa Mundial del hambre.*

[3] E/CN.4/2003/54, párr. 15.

el año 2015, destinados a reducir a la mitad los casos de malnutrición en el mundo[4].

Sin embargo, sí se han realizado importantes avances normativos e institucionales en el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada en el Derecho internacional. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó en 1999 la observación general nº 12 para definir mejor el derecho a la alimentación, tal y como se enuncia en el artículo 11 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[5]. En 2000, la Comisión de Derechos Humanos nombró por un período de tres años su propio relator especial para la defensa al derecho a la alimentación[6]. En el ámbito nacional, el derecho a la alimentación, junto con otros derechos económicos y sociales, se ha desarrollado y reconocido en algunos países.

Además, los países que en el 2002 participaron en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después,* ratificaron su compromiso con los objetivos acordados en la CMA. También pidieron al Consejo de la FAO que designara un grupo de trabajo intergubernamental para elaborar "un conjunto de directrices que apoyen los esfuerzos de los países miembros para conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional"[7]. Las "Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

Aunque estos logros demuestran los avances realizados en la definición del derecho a una alimentación adecuada como derecho fundamental, no son suficientes para su consideración como normas obligatorias y justiciables en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Para conseguir tal exigibilidad, será necesario elaborar un nuevo *tratado sobre el derecho a una alimentación adecuada* que incorpore los logros más recientes del DIDH y los haga obligatorios para los Estados Partes. Además, dicho tratado debería sentar las bases adecuadas para su aplicación a nivel nacional, y crear mecanismos de control de su aplicación tanto a nivel internacional como nacional.

Otros desarrollos jurídicos complementarios deberán estar encaminados, por un lado, a dar más importancia al papel del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, en especial su com-

---

[4] FAO (2002): *Movilización de la voluntad política y recursos para erradicar el hambre en el mundo,* párrafo 2.27.

[5] E/C.12/1999/5, PIDESC observación general n.º 12 (1999). El texto se puede consultar en la siguiente página en el Internet: www.unhchr.ch Para una buena síntesis del derecho a la alimentación, vid. Asbjorn EIDE, *Notes on a Human Rights Approach to Food Security*, IFPRI/IPRFD Round-Table discussion (15 January 2001).

[6] Resolución 2000/10, aprobada el 17 de abril de 2000.

[7] *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, adoptada el 13 de junio de 2002, párrafo 10.

petencia para recibir y tramitar quejas individuales sobre la violación del derecho a una alimentación adecuada. Y, por otro lado, a la adopción del proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC, por el que se prevé autorizar al Comité de DESC a recibir y tramitar quejas individuales sobre presuntas violaciones de los derechos contenidos en ese Pacto.

Sólo entonces se habrá reconocido realmente la importancia de este derecho fundamental en el DIDH. Por su parte, la comunidad internacional dispondrá de nuevos instrumentos jurídicos absolutamente necesarios para conseguir los objetivos básicos de desarrollo social que ha proclamado en la Declaración del Milenio, consistentes en reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de habitantes del planeta en extrema pobreza por tener ingresos inferiores a un dólar por día, así como el de las personas que padezcan hambre o carezcan de acceso a la alimentación por no poder costeárselo.

Además, en 2015 los niños y niñas de todo el mundo deberán haber terminado un ciclo completo de enseñanza primaria y tanto las niñas como los niños deberán tener igual acceso a todos los niveles de la enseñanza. También se debe haber reducido en esa fecha la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales[8].

II. DESARROLLOS NORMATIVOS

1. 1996-2002: Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO)

Como ya hemos señalado, la FAO celebró en Roma en 1996 la Cumbre, a cuyo término se adoptó una *Declaración* y un *Plan de Acción* con el objetivo de reducir a la mitad los casos de malnutrición en el mundo para el 2015. El Plan de Acción constaba de siete compromisos que constituyeron a su vez los principios directores del mismo. En el compromiso séptimo, los Jefes de Estado o de Gobierno aceptaron dar seguimiento y aplicar el Plan de Acción a nivel tanto nacional como internacional. En concreto, el objetivo 7.4 estableció el compromiso de "esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre", prestando atención a "la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos".

Además, la Cumbre: "Invita al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto

[8] Declaración del Milenio, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo el 8 de septiembre de 2000. Asamblea General, resolución 52/2, párrafo 19.

y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos."

Ante esta solicitud, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha llevado a cabo varias iniciativas, entre ellas la organización de tres consultas de expertos internacionales sobre el derecho a la alimentación. Se celebraron en estrecha colaboración con los principales órganos de vigilancia de los tratados, organismos especializados y programas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) interesadas y el Relator Especial de la entonces Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación[9]. Dichas consultas contribuyeron de forma decisiva al desarrollo y la operacionalización del derecho a la alimentación en el marco de las organizaciones internacionales, además de la elaboración de los primeros borradores de la futura observación general nº 12 del Comité DESC.

En junio de 2002, la FAO organizó la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* para realizar un seguimiento de los compromisos y objetivos establecidos durante la CMA. La comunidad internacional, reunida en la nueva cumbre, realizó pocos avances en materia de derecho a la alimentación. Sin embargo, la Declaración final de la segunda cumbre previó la elaboración de "directrices voluntarias para alcanzar la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria". Con este fin, el párrafo 10 de la misma Declaración invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) para elaborar dichas directrices voluntarias en un período de dos años. El GTI informará sobre sus actividades a su órgano superior, el Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. Más adelante nos referiremos a este GTI con más detalle[10].

2. Definición del derecho a una alimentación adecuada

El derecho a una alimentación adecuada, como parte de una categoría más amplia que engloba el derecho a un nivel de vida adecuado, se reconoce en diferentes instrumentos del DIDH. Así, conforme al artículo 25(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...".

---

[9] Para mayor detalle sobre las consultas de expertos, véase C. VILLAN DURAN, "Achievements in Relation to the Right to Food in International Human Rights Law", in M. BORGUI and L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (eds.), *For an Effective Right to Adequate Food*. Fribourg (Switzerland), University Press, 2002, pp. 53-61.

[10] Véase *infra*, sección III.3: El Grupo de Trabajo Intergubernamental de la FAO.

Tratándose de los menores, en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el artículo 27 reconoce "el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social"; en el párrafo 3 se especifica que los Estados Partes deberán proporcionar asistencia material a las personas responsables por el niño, en particular en materia de nutrición. Además, existen otros instrumentos regionales que o bien incorporan o bien hacen referencia al derecho a la alimentación[11].

Sin embargo, es en el PIDESC donde podemos encontrar la reglamentación internacional más detallada sobre el derecho a la alimentación. Conforme al artículo 11.1, los Estados Partes reconocen "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación... y a una mejora continua de las condiciones de existencia". La frase "para sí y su familia" implica que éste es un derecho de todos los individuos, incluidas las mujeres y los niños.

Más concretamente, el artículo 11.2 declara que los Estados Partes del PIDESC reconocen "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", por lo que adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

1. "Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre la nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales."
2. "Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".

Los principios del Derecho internacional humanitario (DIH) también protegen el derecho a una alimentación adecuada. Así, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, si bien no mencionan explícitamente "el derecho a la alimentación", muchas de sus disposiciones contemplan dicho derecho cuando garantizan que no se negará el acceso de las personas a la alimentación durante los conflictos armados.

Se prohíbe hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no inter-

[11] Véase Asbjorn EIDE, "The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food", Section 3 in Chapter 8 of A. EIDE, C. KRAUSE and A. ROSAS: *Economic, Social and Cultural Rights- a Textbook* (2001). Los documentos e instrumentos de la ONU relativos a los derechos humanos pueden encontrarse en la página de la OACNUDH en el Internet: www.ohchr.org.

nacionales[12]. De este modo, "se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego..."[13].

El artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra prohíbe los desplazamientos forzosos, tanto los individuales como los éxodos colectivos de civiles en periodos de ocupación, a menos que así sea necesario para la seguridad de dicha población o por imperativos militares[14].

El DIH también protege a determinados colectivos de individuos que no pueden alimentarse por sí mismos. Así, los prisioneros de guerra deben ser debidamente alimentados y provistos de agua potable durante su cautiverio y cualquier traslado posterior[15]. El artículo 26 del III Convenio de Ginebra establece que "la ración alimentaria diaria de los internados será suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantenerlos en buen estado de salud y para impedir trastornos por carencia de nutrición." Los Estados Partes también tienen obligaciones similares para con los prisioneros civiles[16]. Por último, los Estados Partes deben suministrar raciones de comida extra a las mujeres embarazadas o con bebés lactantes a su cargo "proporcionadas a sus necesidades fisiológicas"[17].

También existen normas que regulan la asistencia humanitaria en tiempo de conflicto armado. Dichas reglas se refieren tanto al derecho de los civiles a recibir ayuda como al derecho de los organismos de ayuda humanitaria a proporcionarla. Los Estados Partes deben, entre otras cosas, permitir "el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas"[18].

Los Estados Partes también tienen obligaciones determinadas con las organizaciones neutrales en el conflicto que proporcionan ayuda humanitaria. El Protocolo Adicional I establece que las Partes en conflicto y los Estados Partes permitirán " el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro... incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada

[12] Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), artículo 54; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), artículo 14.

[13] Protocolo I, artículo 54, párrafo 2; Protocolo II, artículo 14.

[14] Convenio relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio de Ginebra).

[15] Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (III Convenio de Ginebra), artículos 20 y 46.

[16] IV Convenio de Ginebra, artículos 89 y 127.

[17] *Ibid*, artículo 89.

[18] *Ibid*, artículo 23.

a la población civil de la Parte adversa”[19]. Dicho Protocolo Adicional subraya que “ El ofrecimiento de tales socorros no será considerado como injerencia en el conflicto ni como acto hostil”[20].

3. Observación general No. 12 del Comité DESC[21]

El Comité DESC, siguiendo la recomendación de las consultas de expertos de 1997 y 1998 organizadas por la OACNUDH[22], aprobó el 11 de mayo de 1999 la observación general nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada[23].

Inspirado en el artículo 11 del PIDESC[24], la OG 12 constituye la primera y más completa clarificación sobre el derecho a una alimentación adecuada en el Derecho internacional, realizada por el órgano establecido en un tratado que tiene autoridad para hacerlo.

Al formular esta OG, el Comité tuvo en cuenta, entre otras cosas, la documentación más relevante al respecto y los informes de distintas organizaciones internacionales, como la entonces Comisión de Derechos Humanos y la entonces llamada Subcomisión para la Prevención de las Discriminaciones y la Protección de las Minorías[25]. El Comité también consideró el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, que había sido preparado por organizaciones internacionales no gubernamentales[26].

La OG 12 ha colocado con firmeza el derecho a la alimentación en una perspectiva basada en el derecho, en la que los países asumen obligaciones positivas y negativas de *respetar, proteger y realizar* ese derecho en relación con todos los seres humanos. Además, la OG 12 describe minuciosamente de qué manera los Estados incurren en violación del derecho a la alimentación. A esto se suman las sugerencias destinadas a la aplicación de legislación a escala nacional, al tiempo que se incide en la importancia de la inclusión de derecho al *agua potable* como un derecho complementario al derecho a la alimentación.

---

19 Protocolo I, artículo 70, párrafo 2.

20 *Ibid*, artículo 70, párrafo 1. Para más información sobre la asistencia internacional humanitaria, véase el segundo informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, doc. E/CN.4/2002/58, pp. 22-28.

21 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

22 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

23 Véase la nota 7 anterior.

24 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

25 Luego llamada “Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, para acabar siendo reemplazada por un “Comité Asesor” del actual Consejo de Derechos Humanos (res. 5/1 del Consejo de DH, de 18 de junio de 2007). Puede encontrarse una explicación exhaustiva del papel del Comité DESC en Allan McCHESNEY: *Promoting and defending Economic, Social & Cultural Rights*. Washington, 2000.

26 Observación general 12, párrafo 3.

La OG 12 subraya que "el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Este derecho no debe interpretarse en forma restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Por el contrario, esta definición reconoce diferencias económicas, sociales, culturales, climáticas y ecológicas que son aplicables al concepto de "alimentación adecuada"[27].

4. Valor jurídico de las observaciones generales

Persisten en la doctrina dudas sobre el valor jurídico de las observaciones generales en el ámbito del Derecho internacional. Al principio, el Comité DESC decidió adoptar tales OG "con miras a prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes"[28]. Para el Comité de Derechos Humanos, la finalidad de las OG era señalar a la atención de los Estados las deficiencias de los informes de los propios Estados, y estimular sus actividades, así como las de las organizaciones internacionales en la protección de los derechos humanos[29] En este sentido, las OG no tenían ninguna pretensión de vincular jurídicamente a los Estados Partes.

Sin embargo, las OG se han desarrollado espectacularmente a partir de 1990, superando sus expectativas iniciales. De modo que ahora proporcionan una mayor claridad interpretativa en cuanto a la intención, significado y contenido de las diferentes disposiciones del Pacto.[30] Se podría afirmar que la OG 12 constituye una interpretación autorizada del contenido y alcance del derecho a una alimentación adecuada, tal y como se regula en el PIDESC. Tal interpretación es realizada por el Comité DESC, esto es, el órgano que tiene la responsabilidad internacional de controlar la correcta aplicación de las normas del PIDESC en el ámbito interno de los Estados Partes.

A este respecto, conviene recordar el estudio llevado a cabo por la Comisión del Derecho Internacional (CDI) sobre el derecho y la práctica relativos a las reservas de los tratados[31]. En este contexto, la CDI nombró un Relator Especial (A. Pellet), cuyos primeros informes ya se han presentado a esa Comisión. En 1997, la CDI formuló unas conclusiones preliminares a este respecto. En cuanto al papel que desempeñan las opiniones de los órganos establecidos en tratados internacionales de derechos humanos (el Comité de DESC se asi-

[27] *Ibid*, párrafos 6 y 7.

[28] Doc. HRI/GEN/1/Rev.6, de 12 de mayo de 2003, p. 8, párrafo 1.

[29] *Ibid*, p. 137.

[30] OACDH Fact Sheet nº. 15 (Rev.1).

[31] Véase C. Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002, pg 244-45.

mila a los mismos) sobre las reservas de los tratados, la CDI consideró que cuando dichos tratados no mencionan nada al respecto, los órganos de control en ellos establecidos están facultados para formular comentarios y recomendaciones con respecto a la admisibilidad de las reservas formuladas por los Estados, a fin de cumplir las funciones que tienen asignadas[32].

Además, la CDI afirmó que el valor jurídico de las conclusiones formuladas por los órganos de vigilancia en el ejercicio de sus facultades para tratar de las reservas, "no podrá exceder del que resulte de las facultades que se les hayan dado para cumplir su función general de vigilancia"[33].

Teniendo en cuenta estas conclusiones, las OG del Comité DESC constituyen algo más que simples directrices o recomendaciones dirigidas a los Estados Partes. Si el Derecho internacional reconoce que el Comité es *competente* para formular tales interpretaciones o recomendaciones, se puede inferir que las OG tienen cierto valor jurídico que los Estados Partes deben respetar de buena fe.

III. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO: *RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR (FACILITAR) EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN*

La OG 12 recuerda que el derecho a una alimentación adecuada impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la obligación de realizar incluye otras dos subcategorías: la obligación de *facilitar* y *hacer efectivo* ese derecho.

Aunque cada Estado deberá cumplir *progresivamente* dichas obligaciones, esta idea no se contradice con la obligación fundamental de adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado Parte tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados, para protegerla contra el hambre[34].

La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada tiene un contenido negativo, pues requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso[35].

En cambio, las obligaciones de *proteger* y *realizar* se traducen en comportamientos activos e implican que los países deben desempeñar un papel activo en el cumplimiento de dichas obligaciones. En concreto, la obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar por que terceros

[32] *Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a tratados normativos multilaterales, incluidos los tratados de derechos humanos.*. Doc. A/52/10, pág. 133, párrafo 5.

[33] *Ibid*, pg. 134, párrafo 8.

[34] *Ibid,* párrafo 14.

[35] *Ibid*, párrafo 15.

–como las empresas multinacionales o los particulares– no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

A su vez, la obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control (por ejemplo, un desastre natural, grupos vulnerables de la población), de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar (hacer efectivo)* este derecho directamente. De hecho, la obligación de *realizar* impone la responsabilidad del Estado de evitar que nadie muera de hambre[36]

La OG 12 explica de forma detallada que el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el *nivel mínimo esencial* necesario para estar protegido contra el hambre[37].

Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, se debe distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones.

En el primer caso, el Estado deberá probar que ha hecho todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del artículo 2.1 del Pacto, que obliga a los Estados Partes a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga[38]. También ha de probar que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

Puede incurrirse en la violación del derecho a la alimentación tanto mediante actos realizados directamente por los Estados como por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Así, derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos; impedir el acceso a la ayuda alimenticia de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales[39].

---

[36] *Ibid*, párrafo 15.

[37] Ibid, párrafo 17.

[38] OG 3, párrafo 10.

[39] OG 12, párrafo 19.

Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una violación del Pacto[40].

Al abordar la aplicación nacional del derecho a la alimentación, La OG 12 concede a los Estados Partes un margen de discreción a la hora de decidir sus propios enfoques. Pero los Estados deberán aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimenticia y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes.

La formulación y aplicación de estrategias nacionales requerirán el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza.

La estrategia se ocupará de todas las cuestiones relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos.

Además, se deberá prestar especial atención a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o los recursos destinados a alimentos (recursos económicos, especialmente para las mujeres, como el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias; mantener registros sobre los derechos a la tierra).

Por otra parte, el Estado deberá garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación. Incluso en situaciones adversas como la recesión económica, los Estados deben garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables[41].

Al aplicar sus estrategias específicas, los Estados Partes deberán establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional.

En este sentido, los Estados deberán aprobar una *ley marco* como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendi-

---

[40] *Ibid,* párrafo 18.

[41] *Ibid*, párrafos 21-28.

do; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado, en especial la colaboración deseada de la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso y los mecanismos nacionales para vigilarlo, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados, al preparar las referencias y la legislación marco, deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil[42].

Los programas y organismos pertinentes de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales. Así, la FAO tiene experiencia sobre las leyes en materia de alimentación y agricultura. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene experiencia equivalente sobre las leyes relativas al derecho a una alimentación adecuada para lactantes y niños mediante la protección materna y del niño, incluidas leyes para promover el amamantamiento, y sobre la reglamentación de la comercialización de sustitutos de la leche materna[43].

Por otra parte, los Estados deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendentes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección[44].

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada, debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de tales violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que pueda adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. En el plano extrajudicial, los defensores del pueblo y las comisiones nacionales de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación[45].

La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación, así como el reconocimiento de su aplicabilidad, pueden mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de los recursos y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto[46].

---

[42] *Ibid*, párrafo 29.

[43] *Ibid*, párrafo 30.

[44] *Ibid*, párrafo 31.

[45] *Ibid*, párrafo 32.

[46] *Ibid*, párrafo 33.

Por otra parte, la OG 12 invita a los jueces y abogados a prestar mayor atención a las violaciones del derecho a la alimentación en el ejercicio de sus funciones[47]; y a los Estados Partes a respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada[48].

Los Estados también deberán reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Así, los Estados deben adoptar medidas para respetar el disfrute del citado derecho en otros países, proteger ese derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso[49].

Los Estados también deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica[50].

Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida la asistencia a refugiados y a personas desplazadas dentro de su propio país. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de acuerdo con sus capacidades y en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia humanitaria a las poblaciones más vulnerables[51].

La asistencia alimenticia no debe afectar negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimenticia de los beneficiarios. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora[52].

Por último, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacio-

[47] *Ibid*, párrafo 34.
[48] *Ibid*, párrafo 35.
[49] *Ibid*, párrafo 36.
[50] *Ibid*, párrafo 37.
[51] *Ibid*, párrafo 38.
[52] *Ibid*, párrafo 39.

nales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación[53].

IV. DESARROLLOS INSTITUCIONALES

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

La Comisión de Derechos Humanos decidió en 2000 responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación mediante el nombramiento de un relator especial sobre ese derecho, por un período de tres años[54]. El 4 de septiembre del 2000, el Presidente de la Comisión nombró al Profesor Jean Ziegler (Suiza) para ese cargo. En 2003 su mandato fue renovado por otros tres años.

Al Relator Especial se le encomendó la realización de las siguientes tareas:

a) Solicitar y recibir información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responder a esa información;
b) Cooperar con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales, para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formular recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas.
c) Identificar los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo[55].

Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos pidió a los gobiernos, los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados, así como las organizaciones no gubernamentales, que cooperen plenamente con el Relator Especial en el desempeño de su mandato, entre otras cosas, mediante la presentación de observaciones y sugerencias sobre los medios apropiados para realizar el derecho a la alimentación[56].

---

[53] *Ibid*, párrafo 41.

[54] Resolución 2000/10 aprobada el 17 de abril de 2000 en votación nominal por 49 votos a favor, uno en contra y 2 abstenciones, párr. 10.

[55] *Ibid.,* párrafo 11.

[56] *Ibid.,* párrafo 14.

El Relator Especial ya ha presentado seis informes a la Comisión de Derechos Humanos[57] y otros seis a la Asamblea General[58]. Tales informes pretenden conformar un *corpus* en el que cada nuevo informe se construya sobre los avances conceptuales y prácticos del informe anterior.

De acuerdo con la OG 12, el Relator Especial ha definido el derecho a la alimentación como "el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"[59].

En su segundo informe a la Comisión, el Relator Especial abordó la justiciabilidad del derecho a la alimentación aspecto esencial si se aspira a que los gobiernos sean responsables de su realización. Ya que los derechos justiciables son los que pueden invocarse y exigir su cumplimiento ante los tribunales de justicia, el Relator Especial reconoció que el derecho a la alimentación no es todavía justiciable ni en el plano nacional ni en el internacional[60].

A pesar de que las posibilidades de exigencia de los DESC son, tradicionalmente, más débiles que las de los derechos civiles y políticos, el Derecho internacional permite que los DESC sean también derechos exigibles. Además, la separación entre los DESC y los derechos civiles y políticos es, como ya puso de manifiesto el Comité de DESC, incompatible con el principio de la Declaración de Viena de 1993 que establece que todos los derechos humanos son interdependientes.

Por otra parte, el artículo 11 del PIDESC y su OG 12 apoyan esta conceptualización del derecho a la alimentación. Tan sólo mediante desarrollos legales y la jurisprudencia de los tribunales relativa a los derechos económicos, sociales y culturales, se entenderá mejor cómo estos derechos pueden llegar a ser plenamente justiciables[61]. Esto supondría un cambio fundamental en la percepción del papel de los DESC por parte de la comunidad internacional.

El Relator Especial coincide con el Comité de DESC al afirmar que la idea de "realización progresiva" mencionada en la OG 12 no debería obstaculizar la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada.

Esto significa un programa de realización que depende de la buena fe y de los recursos de los Estados más que de obligaciones jurídicas inmediatamente obligatorias.

---

[57] Docs. E/CN.4/2001/53, E/CN.4/2002/58 y add. 1 (Visita al Níger) y E/CN.4/2003/54 y add. 1 (Misión al Brasil).

[58] A/56/210; A/57/356.

[59] E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

[60] E/CN.4/2002/58 párrafo 30-31.

[61] *Ibid*, párrafos 37-40.

En primer lugar, la realización progresiva no se aplica a la obligación básica y mínima de los Estados de proporcionar un nivel mínimo y esencial de sustento nutricional.

En segundo lugar, la realización progresiva no se aplica a la obligación de *respetar* el derecho a la alimentación tal y como se define en la OG 12, ya que se trata de una obligación fundamentalmente negativa que obliga a los Estados a no llevar a cabo cierto tipo de actividades, por lo que una violación de esa obligación será muy clara[62].

Por último, la jurisprudencia constitucional de varios países apoya también esta tesis. En Sudáfrica, la Corte Constitucional evaluó la "razonabilidad" de las políticas relativas a los DESC. Igualmente, las Cortes Constitucionales de la India, Colombia y Suiza se han pronunciado sobre la justiciabilidad de los DESC.

En las instancias regionales e internacionales, sin embargo, el Relator Especial constató que el derecho a la alimentación aún no se considera justiciable, ya que el Comité de DESC no tiene competencia para imponer el derecho a la alimentación porque no es un órgano judicial y sus recomendaciones no son jurídicamente vinculantes[63].

Además, los individuos o grupos de individuos cuyo derecho a la alimentación se ha violado no pueden presentar denuncias al Comité, ni percibir ningún tipo de indemnización. A este respecto, cabe señalar que la Comisión de Derechos Humanos accedió en 2003 a la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Protocolo Facultativo al PIDESC –equivalente al del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos–, que facultaría al Comité de DESC a recibir y pronunciarse sobre denuncias individuales. La cuestión sigue pendiente de estudio ante un Grupo de Trabajo del actual Consejo de Derechos Humanos.

El Relator Especial cree que la responsabilidad fundamental para que se realice el derecho a la alimentación reside en los gobiernos[64]. En este sentido, el acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser el instrumento principal de las políticas gubernamentales destinadas a paliar el hambre.

El acceso a la tierra es fundamental para garantizar el acceso a la alimentación. Pero la posesión de la tierra sigue concentrada en manos de una minoría en la mayoría de los países en vías de desarrollo, lo que explica la persistencia de la pobreza en las zonas rurales. Para acceder a la tierra es necesaria la reforma agraria que, en países como Japón, R. de Corea, Provincia China de Taiwan y Cuba, ha contribuido eficazmente a la reducción de la pobreza y del hambre, a la vez que han incrementado el crecimiento económico. Han sido elementos clave de las reformas agrarias los títulos de propiedad fiables,

[62] *Ibid*, párrafos 44 y 45.

[63] *Ibid,* párrafo 68.

[64] A/57/356 párrafo 22.

registros de propiedad precisos, fiables y puestos al día y una administración agraria justa, eficiente y libre de corrupción. Sin embargo, el acceso a la tierra no es suficiente por sí solo, ya que debe ir acompañado del acceso suficiente a otro tipo de recursos, como el agua, crédito, el transporte y otras infraestructuras[65].

El Relator Especial también recomendó que el agua potable se considere un bien público, y por tanto, como parte del derecho a la alimentación. Los gobiernos deberán aprobar normas sobre la calidad del agua y asegurar el acceso a las fuentes de agua potable con el fin de salvaguardar la justicia social[66].

Por otra parte, el Relator Especial expresó su desacuerdo con la CMA: *cinco años después*[67], en especial por la falta de progreso en la consecución de los objetivos que habían sido establecidos en la CMA de 1996.

No obstante, la decisión de elaborar unas directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación es uno de los pocos logros de la Cumbre. Pese a que estas directrices no constituyen el código de conducta por el que muchos Estados y ONG han luchado, suponen un paso adelante[68]. En su opinión, tales directrices facilitarán la comprensión de los gobiernos sobre el derecho a la alimentación. Su elaboración reafirmará la importancia de los derechos humanos en la lucha contra el hambre y la desnutrición y ayudará a desarrollar una mejor comprensión de las obligaciones internacionales con respecto al derecho a la alimentación[69].

En 2003 el Relator Especial informó a la Comisión haber establecido un mecanismo para responder a las denuncias que recibe por violación del derecho a la alimentación. En estos casos, traslada la denuncia al gobierno interesado, haciendo mención a sus obligaciones internacionales, solicitándole que investigue las alegaciones y adopte las medidas necesarias para conseguir reparación y depurar responsabilidades. En su último informe, el Relator Especial da cuenta de tres países que no le habían suministrado una respuesta suficiente: Zimbabwe, Myanmar e Israel (por los territorios palestinos ocupados)[70].

2. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de la FAO

Otro paso importante en el desarrollo del derecho a la alimentación fue el establecimiento de un Grupo de Trabajo Internacional (GTI) en la Declaración de la Cumbre de 2002, cuya labor fue la elaboración de directrices voluntarias en el plazo de dos años, para apoyar los esfuerzos realizados por los Estados para conseguir la realización progresiva del derecho a la alimentación den-

[65] *Ibid*, párrafo 25.

[66] E/CN.4/2002/58 párrafo 130.

[67] A/57/356 párrafo 6.

[68] *Ibid*, párrafo 11.

[69] *Ibid,* párrafo 11.

[70] Doc. E/CN.4/2003/54, párrafos 53-56.

tro del contexto de la seguridad alimenticia nacional[71]. Consecuentemente, el Consejo de la FAO eligió a los miembros de ese GTI, quien deberá rendir cuentas de sus trabajos de codificación de las directrices a su órgano principal, esto es, al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO.[72]

La participación en el GTI estuvo abierta a todos los países miembros tanto de la FAO como de la ONU[73]. La formulación de las directrices convocó a un considerable número de participantes tanto de las instituciones internacionales y regionales más importantes, como de ONG, grupos de la sociedad civil, parlamentarios, instituciones académicas, fundaciones y del sector privado[74]. Todos ellos participaron activamente en los debates que tendrán lugar en las reuniones del GTI.

Sin embargo, solamente los Estados tuvieron derecho a tomar parte en las decisiones que se adoptaron, por lo que los demás participantes solamente actuaron como observadores. Además, los períodos de sesiones y reuniones del GTI deben facilitar la participación de representantes de los países en vías de desarrollo. El GTI dio por concluidas sus funciones en 2004[75].

La Secretaría del GTI fue designada por la FAO y trabajó en estrecha colaboración con los órganos más importantes de la ONU, en especial con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y con el Relator Especial del derecho a la alimentación, así como con los dos órganos con sede en Roma: el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). La FAO también invitó a colaborar a otras instituciones relevantes del sistema de la ONU, los órganos de vigilancia de los tratados y la Organización Mundial del Comercio (OMC)[76].

Las directrices voluntarias aprobadas en 2004 están dirigidas a los Estados y a todos los miembros de la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional. Abordan todos los niveles de obligaciones de los Estados tanto en tiempos de paz como en situaciones de emergencia y conflictos armados, ya sean internacionales o no.

Igualmente, tienen en cuenta las dimensiones a corto y largo plazo de la lucha contra el hambre, la malnutrición, la privación de comida y la realización del derecho a una alimentación adecuada.

---

[71] Véase nota 9 anterior.

[72] Documento de la FAO CL 123/22, Anexo 1. , *Designación de un Grupo de Trabajo Internacional para la Elaboración de un Conjunto de Directrices de Cumplimiento Voluntario para Apoyar la realización Progresiva del derecho a una Alimentación Adecuada en el Marco de la Seguridad Nacional*: *Borrador de la Decisión del Consejo relativa a la Designación del Grupo de Trabajo Internacional* (del 28 de octubre al 2 de noviembre de 2002).

[73] *Ibid,* párrafo 3.

[74] *Ibid*, párrafo 4.

[75] Documento de la FAO CL 123/22, Anexo 1, párrafo 8.

[76] *Ibid*, párrafo 12.

También sientan los principios generales relativos a las obligaciones de los Estados y organizaciones internacionales en las áreas del comercio, cooperación y asistencia internacionales, y en el diseño y realización de políticas nacionales.

Por último, tratan de los recursos (administrativos, cuasi-judiciales y judiciales) que los Estados deben poner a disposición de las víctimas de violaciones del derecho a una alimentación adecuada, así como de los mecanismos internacionales de control de la aplicación de las directrices, tanto dentro de la FAO como en el sistema de las Naciones Unidas.

V. DEL DERECHO PROGRAMÁTICO AL DERECHO IMPERATIVO

1. Interrelación entre el Código de Conducta de las ONG y la Observación general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada

El conjunto de las ONG reaccionó ante el Objetivo 7.4 del Plan de Acción de la CMA. De hecho, mucho antes de la CMA, las ONG de todas las regiones del mundo comenzaron a presionar para que se realizara un código de conducta sobre el derecho a la alimentación. Especialmente los países suramericanos pidieron que se destacase el derecho a una alimentación adecuada en el Plan de Acción de la CMA.

En la Conferencia previa nacional celebrada en Asunción (Paraguay) en junio de 1996, los países suramericanos decidieron que el Plan de Acción debería contener la idea de la elaboración de un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada para que pudiera aplicarse plenamente en todos los países miembros de la FAO.

En julio de 1996, el Gobierno venezolano auspició una conferencia de expertos que contó con miembros de organismos de la ONU, abogados internacionales y representantes de ONG, para debatir el posible contenido del código de conducta con vistas a la inmediata CMA[77]. El conjunto de ONG hizo de ese código de conducta uno de sus principales objetivos durante la celebración de la CMA de 1996.

Pese a que las ONG no alcanzaron su objetivo en ese momento, en realidad, las ONG continuaron desarrollando su propio código de conducta. FIAN Internacional, la Alianza Mundial sobre la Nutrición y los Derechos Humanos (AMNDH) y el Instituto Internacional Jacques Maritain coordinaron la redacción del borrador del Código, que adoptaron en septiembre de 1997[78]. Con posterioridad, el Código ha sido suscrito por más de 800 ONG de todo el mundo.

---

[77] International NGO/CSO Planning Committee for the WFS:fyl, *The Right to Adequate Food in the Process of the World Food Summit Follow Up* (2002), p. 6 at http://www.forumfoodsovereignity.org .

[78] *Ibid,* página 7.

El contenido sustantivo del Código de Conducta de las ONG se asemeja al de la OG 12 del Comité de DESC. Sin embargo, ya que la OG se elaboró después del Código de Conducta y se inspiró en él, presenta una clarificación mucho más autorizada del contenido del derecho a una alimentación adecuada[79] al haber sido aprobada por el Comité de DESC. Nos referiremos a continuación a las similitudes y diferencias que existen entre la OG 12 y el Código de Conducta de las ONG.

Así, la definición de derecho a la alimentación que recoge la OG 12 es muy parecida a la del Código[80]. Además, la OG 12 se refiere a los tres tipos de obligaciones estatales que ya había enumerado el Código: las obligaciones de *respetar, proteger y cumplir.* Sin embargo, el Código describe de forma mucho más detallada las subcategorías de la obligación de *cumplir*: *facilitar* y *suministrar*[81]. Tanto el Código como la OG requieren que los Estados cumplan con la obligación inmediata de asegurar como mínimo que la gente esté libre del hambre[82].

La OG 12 detalla aún más lo que se considera una violación del derecho a una alimentación adecuada. Tanto el Código como la OG reconocen la importancia del papel que la sociedad civil y el sector privado desempeñan en la realización del derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, mientras el Código declara responsables a todos los actores, la OG 12 sólo reconoce la responsabilidad de los Estados Partes del PIDESC[83].

El Código también difiere de la OG 12 en su enfoque de la realización de este derecho a nivel nacional. Aquél resulta mucho más específico a la hora de enumerar el tipo de medidas a desarrollar que la OG[84], ya que ésta lo deja más a la discreción de los Estados.

Ambos destacan la necesidad de los Estados de desarrollar mecanismos para vigilar los progresos realizados en la realización del derecho a una alimentación adecuada y de proporcionar recursos eficaces, así como exigencia de responsabilidad[85]. Sin embargo, la OG 12 promueve la incorporación en derecho interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a una alimentación adecuada.

Tanto el Código como la OG 12 hacen hincapié en la necesidad de que los Estados se abstengan en todo momento de ordenar embargos de alimentos

[79] Para un buen estudio comparativo entre el Código de Conducta de las ONG y la OG 12 véase Gerald Moore, "The Right to Food: General Comment No. 12 and the Code of Conduct", in M. Borghi and L. Postiglione Blommestein (eds.), *For an Effective Right to Adequate Food*. cit., pp. 202-204.

[80] Código Internacional de Conducta sobre el derecho humano a la alimentación, artículo 4.

[81] *Ibid*, artículo 6.

[82] *Ibid*, artículo 6.

[83] *Ibid*, artículos 8 y 10.

[84] *Ibid*, artículos 8 y 10.

[85] *Ibid*, artículo 14.

y otras medidas que puedan amenazar el derecho a la alimentación en otros países[86].

2. Las directrices voluntarias de la FAO

Como se ha mencionado anteriormente, el párrafo 10 de la Declaración de 2002 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental destinado a elaborar, durante un período de dos años, un conjunto de "directrices de cumplimiento voluntario" con la finalidad de alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Aunque la mayoría de los Estados y de las ONG presentes en la CMA de 2002 se manifestaron a favor de un "Código de Conducta" intergubernamental más ambicioso y definitivo que las directrices voluntarias, pues estimaban que ello supondría dar un paso adelante en la realización del derecho a una alimentación adecuada, en la redacción final de la –Declaración el consenso se impuso en torno a las "directrices voluntarias"[87]. Desgraciadamente, ni el hipotético Código de conducta ni las Directrices voluntarias aprobadas en 2004, son lo suficientemente apropiados, en términos jurídicos, para situar el derecho a la alimentación entre las normas imperativas del Derecho internacional de los derechos humanos y, por ende, entre los derechos exigibles ante los tribunales de justicia.

Sin embargo, el mero proceso de redacción de las Directrices presentó elementos positivos. En primer lugar, ese ejercicio convocó a un amplio espectro de participantes, ya que el párrafo 10 de la Declaración pidió a la FAO que colaborara con los órganos de vigilancia de los tratados relevantes, los órganos y los programas del sistema de las Naciones Unidas y todos los *partenaires* sociales.

Como ya se ha mencionado, la Decisión del Consejo de la FAO[88] pidió una amplia participación de los *partenaires* sociales en la redacción de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. La variedad de partes interesadas contribuyó sin duda a la realización de un análisis exhaustivo del derecho a una alimentación adecuada, lo que deberá proporcionar a todas las partes, incluidos los Estados, una base sólida y una comprensión completa sobre lo que se necesita para un mejor desarrollo del derecho a una alimentación adecuada.

---

[86] *Ibid*, artículo 13.6.

[87] Tan sólo los Estados Unidos se opusieron a la redacción de las "directrices de cumplimiento voluntario" refiriéndose a ellas como un "debate estéril". Además, ese país ya se había opuesto a reconocer la existencia de un derecho a la alimentación en general, prefiriendo utilizar el término de "derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar" de la persona. Véase el Anexo II al *Explanatory Notes/Reservations* (United States), Report of the World Summit: five years later, Part One (Rome June 2002).

[88] CL 123/22, Anexo 1.

En segundo lugar, se espera que las Directrices voluntarias conduzcan a la formulación de una Declaración intergubernamental, quizás más sucinta, pero con mayor autoridad entre los Estados. Dicho instrumento puede y debe incorporar detalles importantes que no se hayan recogido en instrumentos anteriores.

Por ejemplo, el instrumento que actualmente goza de mayor autoridad jurídica, la Observación general 12, no menciona de forma específica, entre otras cosas, los distintos medios de aplicación nacional del derecho a la alimentación.

Tampoco aborda la relación existente entre este derecho y el comercio y la agricultura, o con otros actores no estatales tales como las organizaciones financieras y comerciales intergubernamentales (Banco Mundial, FMI y OMC), así como el sector privado, en particular las empresas transnacionales[89].

También es conveniente que las Directrices elaboren más sobre la estrecha relación existente entre el acceso a la alimentación, y el acceso a la tierra y al agua; la correspondencia entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimenticia; los aspectos relativos a la nutrición; y una clarificación sobre los efectos que los alimentos genéticamente modificados pueden causar en la salud del ser humano.

3. El desarrollo del derecho imperativo

Como ya se ha dicho, en la reciente Cumbre Mundial de la Alimentación: *cinco años después* numerosos Estados y organizaciones de la sociedad civil manifestaron su malestar por la falta de un consenso suficiente que hubiera permitido iniciar la redacción de un Código de conducta sobre el derecho a la alimentación. En su lugar, el consenso político entre todos los Estados presentes en la Cumbre solamente logró el compromiso de que se emprendiera la redacción de unas Directrices de cumplimiento voluntario para los Estados.

Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tales Directrices no añadirán mayor fuerza jurídica a la OG 12 del Comité de DESC sobre el derecho a una alimentación adecuada.

Si la comunidad internacional –Estados y sociedad civil– desea consolidar el derecho a una alimentación adecuada en el marco del derecho internacional, debería acordar alta prioridad a la adopción de un *tratado internacional* que defina con claridad el contenido y alcance de esos derechos y establezca obligaciones jurídicas precisas para los Estados Partes en ese tratado.

De esta manera se verían culminados con éxito los esfuerzos codificadores de la comunidad internacional en torno a ambos derechos. Al mismo tiempo, sería un excelente precedente que indicaría a la comunidad internacional el camino a seguir en el próximo futuro en el área de los DESC.

[89] Peter Rosset, “U.S. Opposes Right to Food at World Summit”, World Editorial and International Law, 30 June 2002.

Examinaremos a continuación algunos de los argumentos más contundentes y los progresos realizados en la práctica internacional y en el Derecho comparado, que abonan la idea de que el derecho a una alimentación adecuada puede ser considerado como derecho justiciable por el Derecho internacional de los derechos humanos, lo que hace inexcusable la urgencia de su desarrollo en el marco de la codificación convencional de esas normas internacionales.

3.1. *La relación del derecho a una alimentación adecuada con el derecho a la vida y otros derechos humanos*

Para entender mejor el alcance del derecho a la alimentación, debe considerarse su relación con otros derechos fundamentales. Así, la violación persistente del derecho a la alimentación priva a una persona, entre otras cosas, de su derecho a la vida, a la integridad física y a la dignidad personal.

El derecho a la vida y la prohibición de la tortura y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes se consagran en varios tratados internacionales y otros instrumentos jurídicos, como el PIDCP (artículos 6 y 7), la DUDH (artículos 3 y 5) y la Convención de los Derechos del Niño (artículo 6).

Todo individuo goza del derecho inherente a la vida. Es el derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos previene en su Observación general 6 que el derecho a la vida ha sido interpretado con frecuencia en un sentido restrictivo. Por el contrario, la correcta protección de este derecho requiere que los Estados adopten medidas positivas.

A este respecto, el Comité consideró oportuno que "los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para *eliminar la malnutrición y las epidemias*"[90].

Por lo tanto, del Art. 6 del PIDCP se puede inferir que los Estados tienen obligación de adoptar medidas para que la población bajo su jurisdicción, especialmente la infantil, no sufra de malnutrición o epidemias, lo que incluye evitar que las personas se mueran de hambre ofreciéndoles, por ejemplo, un sustento mínimo que garantice su supervivencia.

El hambre crónica también afecta invariablemente a otros derechos fundamentales. La OG 12 del Comité de DESC hace referencia a ello, declarando que el derecho a una alimentación adecuada "está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los

[90] Comité de DH, OG 6 (1982), párrafo 5 (el subrayado es nuestro). Vid. HRI/GEN/1/Rev. 6, de 12 de mayo de 2003, p. 143.

planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos"[91].

Así, por ejemplo, los niños que padecen de una deficiencia mental a causa de la desnutrición no pueden beneficiarse del derecho a la educación[92].

Además, el hambre crónica limita la capacidad de la persona para trabajar, disfrutar de una buena salud, participar de manera plena en la vida social, tener acceso a la tierra, no ser discriminada y otros derechos básicos que los demás individuos dan por sentado.

Por lo tanto, el derecho a gozar de una vida digna no podría lograrse a menos que las necesidades básicas –trabajo, alimentación, vivienda, sanidad y educación– sean accesibles de manera adecuada y equitativa[93]. En este sentido, si el derecho a la alimentación y al agua potable es violado, otros Derechos serán también lesionados. Inversamente, cuando los individuos son privados del acceso a la tierra y a una vivienda digna, el hambre siempre estará próxima.

Por otra parte, una privación severa de alimentos y agua potable puede equivaler a malos tratos e incluso a torturas, porque el grado de sufrimiento físico y mental de las personas que padecen hambre es enorme. Ello pone de relieve la íntima relación existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

Pues bien, tratándose del artículo 7 del PIDCP que prohíbe las torturas y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité de DH precisó que la finalidad de esta disposición es "proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona" y que el Estado "tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7"[94].

Además, la prohibición enunciada en el citado artículo "se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento moral"[95]. Un caso de privación aguda de alimentos y agua encaja perfectamente en la figura jurídica de tortura y malos tratos.

Coincidentemente, el Comité de DH y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han considerado que la prohibición de la tortura contenida en el PIDCP y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), debe hacerse extensiva a los castigos corporales infligidos a los niños por sus padres o maestros. En particular, el TEDH insistió en que el artículo 3 del CEDH exige que los Estados Partes adopten medidas activas de protección para evitar casos de tortura o de maltratos, incluidas las situaciones provocadas por actores no

[91] OG 12, párrafo 4. *Ibid.,* p. 71.

[92] PMA Flash Appeal (July 2002). OACNUDH: *El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Hoja Informativa No. 16 (Rev.1), Sección 1.

[93] OACNUDH: *El Comité de Derechos...*, cit. en la nota anterior.

[94] Comité de DH, OG 20 (1992), párrafo 2. Cfr. HRI/GEN/1/Rev. 6, cit., p. 173.

[95] *Ibid.,*, párrafo 5.

estatales, como los castigos excesivos que reciben los niños por parte de sus padres[96].

Aplicado este mismo razonamiento al derecho a la alimentación y agua potable, se podrían atribuir violaciones del art. 3 del CEDH o del art. 7 del PIDCP a situaciones de hambruna provocadas por actores no estatales, como las empresas multinacionales y el sector privado.

En desarrollos paralelos, el TEDH ha puesto de relieve la estrecha relación existente entre la prohibición de la tortura y el disfrute de DESC como el derecho a la salud, e incluso de otros derechos de tipo colectivo como es el derecho al medio ambiente.

Así, estableció que habría violación del artículo 3 del CEDH por parte del Reino Unido si este país procedía a la deportación a la Isla de St. Kitts de un inmigrante extranjero que estaba siguiendo un tratamiento especializado contra el SIDA en el Reino Unido, en atención a que en la Isla de St. Kitts el enfermo no podría seguir siendo tratado contra el SIDA, por lo que "su expulsión lo expondría a un riesgo real de morir bajo las más angustiosas circunstancias, lo que configurarían un trato inhumano"[97].

Del mismo modo, el TEDH reconoció que la vida privada de las personas puede verse afectada por las molestias o daños producidos en el ámbito en el cual aquella se desarrolla, tanto en el domicilio como en el medio ambiente. Así, el ruido intenso y persistente de las aeronaves que sobrevolaban la casa del denunciante, constituyó una violación de su derecho a la vida privada (art. 8.1 del CEDH)[98].

En otro caso, el TEDH entendió que el Estado violó esa misma norma debido a su comportamiento negligente en el control de una planta depuradora de aguas y residuos industriales, que causaba emanación de gas, olores pestilentes y contaminación; la víctima tuvo que abandonar en ocasiones su domicilio y había alegado daños a su salud y a la de miembros de su familia. El TEDH aceptó que "los atentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del goce de su domicilio de manera nociva para su vida privada y familiar"[99].

Por otro lado, el derecho a una alimentación adecuada y al agua potable cumple un papel crucial como instrumento estratégico en las políticas dirigidas a la eliminación de la pobreza. En efecto, importantes políticas relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada tienen como objetivo reducir

---

[96] *A. v. U.K.*, sentencia del 23 de septiembre de 1998.

[97] *D. v. U.K.*, sentencia del 21 de abril de 1997.

[98] *Rayner v. Reino Unido*, sentencia de 21 de febrero de 1990. En sentido similar, *Hatton y otros v. Reino Unido*, sentencia de 2 de octubre de 2001. Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 2003, p. 107.

[99] *López Ostra v. España*, A 303-C, sentencia de 9 de diciembre de 1994. Otro caso similar ha sido el *Guerra y otras v. Italia*, sentencia de 18 de febrero de 1998. Para un estudio detallado de estos casos, véase V. ABRAMOVICH y Ch. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002 pp. 205-212 y CARRILLO SALCEDO, J.A., op. cit., pp. 105-109.

la pobreza. Cabe mencionar, entre otras, la creación de un sistema de registro de la tierra que sea transparente y accesible; proteger el derecho de los pueblos indígenas a las tierras de las que dependen para alimentarse; y facilitar en los países desarrollados el acceso a los productos agrícolas procedentes de los países en vías de desarrollo.

3.2. *El Relator Especial*

El Relator Especial realiza funciones muy importantes como mecanismo no convencional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada en del sistema de las Naciones Unidas. Como experto nombrado por la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación investiga y reúne información para realizar propuestas y sugerencias relativas al desarrollo de ese derecho.

En el desempeño de su mandato, el Relator Especial ha avanzado significativamente en la formulación de un diálogo constante en torno al derecho a la alimentación. Sin embargo, para cumplir de manera más eficiente con su mandato, el Relator Especial debería denunciar las violaciones al derecho a la alimentación de forma más sistemática.

Recordemos que la resolución de la Comisión que establece el mandato y las funciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación le faculta, entre otras cosas, para "solicitar y recibir información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responder a esa información"[100].

Los términos empleados son similares a los de los mandatos de otros Relatores Especiales temáticos que se consideran con capacidad para recibir denuncias individuales sobre violaciones a los derechos por cuya protección deben velar. Por ejemplo, el mandato que desempeña la Representante Especial del Secretario General en favor de los defensores de los derechos humanos, le faculta para solicitar, recibir, examinar y responder a la información relativa a la situación y los derechos de cualquiera, ya sea actuando individualmente o en asociación con otros, para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales"[101]. En términos equivalentes se redactó el mandato que estableció un Relator Especial sobre la cuestión de la tortura[102].

Afortunadamente, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación anunció en su informe a la Comisión de 2003 que había creado un sistema para acoger y responder a las acusaciones de violación del derecho a la alimentación[103]. Sin embargo, tal sistema es todavía impreciso e incompleto. Sería aconsejable que el Relator Especial se inspirara en el futuro en los métodos

[100] Resolución 2000/10, cit., párrafo 11 a).
[101] CDH Resolución 2000/61 (2000).
[102] CDH Resolución 1985/33 (1985).
[103] E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003, párrafo 53.

de trabajo que ya utilizan otros mandatos temáticos (en particular, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria o el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura) para garantizar un tratamiento más eficaz y sistemático de las quejas individuales que reciba por violaciones del derecho a la alimentación. Además, debiera informar con más detalle al Consejo DH sobre los resultados de sus gestiones ante los gobiernos.

También sería muy deseable que el Relator Especial pusiera en marcha un mecanismo de acción urgente equivalente al ya existente entre la mayor parte de los mandatos temáticos del Consejo DH, con el objeto de solicitar información expedita de los Estados interesados cuando, a la luz de las denuncias recibidas, los hechos aconsejen recibir una respuesta rápida, como ocurre en los casos que se denuncian de hambruna generalizada en un país o región del mundo.

Las *acciones urgentes* tienen una finalidad fundamentalmente preventiva, por lo que su utilización no sería vista como una sanción por parte del Estado interesado, lo que le podría incitar a abordar cuestiones relacionadas con el derecho a la alimentación de manera positiva y cooperar consecuentemente con el Relator Especial.

Por su parte, desarrollando bajo su mandato el mecanismo de acciones urgentes, el Relator Especial podría demostrar en el plano internacional que la justiciabilidad del derecho a la alimentación no es una entelequia.

3.3. *El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

A diferencia de otros órganos establecidos en tratados de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no fue creado por el PIDESC, sino por una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)[104]. Esta circunstancia, unida al hecho de que los Estados siempre han mostrado una mayor resistencia a la hora de establecer mecanismos de exigibilidad de los DESC, ha dado como resultado que el Comité DESC no esté todavía facultado para recibir quejas formales de individuos ni de grupos de individuos cuyos derechos, como el derecho de las personas a la alimentación y al agua potable, hayan sido vulnerados en los Estados Partes en el PIDESC. La inexistencia de un mecanismo semejante ha entorpecido las facultades del Comité para desarrollar los derechos económicos, sociales y culturales y para contribuir a su justiciabilidad en el plano del derecho internacional.

Consciente de estas deficiencias, el propio Comité DESC elaboró un primer borrador de protocolo facultativo por el que los Estados le reconocerían la competencia para recibir quejas individuales. En 1996 el Comité concluyó estos trabajos y sometió su proyecto de protocolo a la consideración de la Co-

[104] Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

misión de los Derechos Humanos, con la recomendación de que iniciara los trabajos de codificación apropiados. Hasta 2001 no se logró en el seno de la Comisión el consenso necesario para dar una primera respuesta a la petición del Comité de DESC.

En esa ocasión la Comisión nombró un experto independiente con el mandato de examinar el proyecto de protocolo del Comité de DESC. En 2002 renovó el mandato de experto[105], solicitándole que le informara además sobre la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Partes en el PIDESC, los problemas conceptuales en torno a la justiciabilidad de los DESC con particular referencia a la experiencia obtenida en los últimos años con la aplicación de los instrumentos y mecanismos de derechos humanos, tanto a nivel nacional como regional y universal, así como sobre la factibilidad de un mecanismo de quejas bajo el PIDESC y la cuestión de la complementariedad entre los diferentes mecanismos ya existentes.

A la luz de los informes recibidos del experto independiente, la Comisión disipó toda duda y decidió en 2003 establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que debía acometer la codificación oficial y definitiva de tan anhelado protocolo facultativo al PIDESC. En 2006 el Consejo DH constituyó también su propio Grupo de Trabajo con las mismas características. Las organizaciones internacionales y, en particular, las organizaciones no gubernamentales, debieran acompañar a los Estados y participar activamente en ese proceso codificador.

3.4. *Aplicación nacional*

Para cumplir con sus obligaciones internacionales, los Estados deberán promulgar una legislación marco que prevea la elaboración de normas obligatorias y el establecimiento de un órgano independiente que evalúe su ejecución. El desarrollo de tal legislación nacional y su aplicación será un paso esencial en el proceso de introducción del derecho a la alimentación desde el derecho internacional al respectivo derecho nacional.

Amparado en dicha legislación, el concepto de realización progresiva debería interpretarse como la obligación concreta de los Estados de proporcionar un acceso adecuado a la alimentación y al agua y de permitir a los individuos que ejerzan su derecho a la alimentación cuando sea necesario.

Pese a que es más difícil conceptualizar las obligaciones de ejecución de los derechos económicos, sociales y culturales que las de los DCP, existe una tendencia favorable entre los Estados a considerar tales derechos como justiciables.

En el Derecho comparado, veinte países han adoptado Constituciones que hacen referencia explícita al derecho a la alimentación, directa o indirecta-

[105] CDH Resolución 2002/24, adoptada el 22 de abril de 2002, párrafo 9(c). El experto designado fue H. Kotrane de Túnez. Véase su primer informe en doc. E/CN.4/2002/57.

mente como parte del derecho a una vida digna. Pero tan sólo unos pocos han elaborado legislación y políticas nacionales, ni siquiera una legislación marco, que garantice el derecho a la alimentación.

Sudáfrica ha desarrollado un mecanismo detallado de tutela judicial de determinados derechos económicos, sociales y culturales. La Constitución sudafricana de 1996 hace una referencia clara al derecho a la alimentación en su Sección 27 cuando señala que todo individuo tiene el derecho de acceder una alimentación suficiente y al agua; el Estado debe tomar medidas razonables, de carácter legislativo u otras, dentro de los recursos disponibles, para conseguir el desarrollo progresivo de estos derechos[106].

La Constitución sudafricana añade además que el derecho a la vida y dignidad humana, que incluye el derecho a la alimentación y a un mínimo sustento, no es derogable[107]. Además, todos los derechos económicos y sociales son considerados como justiciables. Siguiendo el razonamiento de la Observación general 12 del Comité de DESC, la Constitución exige que el Estado respete, proteja y cumpla la realización de todos los derechos reconocidos en La Carta de Derechos, incluidos los derechos económicos y sociales[108].

En el caso del *Gobierno de la República de Sudáfrica contra Irene Grootboom y otros*, relativo al derecho al acceso a una vivienda adecuada, la Corte Constitucional se consideró competente para evaluar las políticas gubernamentales respecto al conjunto de derechos económicos y sociales enumerados en la Constitución[109]. El caso se refería a un conjunto de familias que habían sido obligadas a abandonar sus cabañas a causa de las condiciones de vida deplorables en que se encontraban. Los denunciantes ocuparon una propiedad privada, por lo que inmediatamente se procedió a su desalojo. Sus cabañas originales fueron a su vez ocupadas por otras gentes, por lo que se habían quedado sin ningún tipo de vivienda.

La Corte, invocando la Constitución y el PIDESC, confirmó que existían disposiciones en la Constitución que amparaban la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. Por tanto, el Estado estaba obligado a tomar las medidas necesarias, legales o de otro tipo, dentro de los recursos disponibles, para conseguir la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. También afirmó que la dignidad humana se estaría negando a los que carecen de alimento, vivienda y abrigo. En consecuencia, los derechos económicos y sociales deben entenderse como un todo al amparo de la Constitución, obli-

---

[106] Constitución sudafricana, Sección 27, párrafo 1(b) y 2.

[107] *Ibid,* Sección 37, párrafo (5).

[108] *Ibid,* Sección 7, párrafo 2.

[109] CCT 11/00, 4 de octubre de 2000. Para una reflexión detallada sobre la Constitución sudafricana y el caso *Grootboom,* véase Sandra Liebenberg, "The Right to Social Assistance: The Implication of Grootboom for Policy Reform in South Africa", (2001) 17 *South African Journal on Human Rights*.

gando al Estado a tomar medidas positivas para garantizar las necesidades básicas de los miembros más vulnerables de la sociedad[110].

A continuación, la Corte evaluó el programa de vivienda del Gobierno con un criterio de "razonabilidad", afirmando que aquél necesitaba cubrir todos los niveles económicos y sociales de la sociedad y concluyendo que los pobres, al ser el sector más vulnerable, necesitaban una atención especial. Además, un programa "razonable" debía ser equilibrado y flexible, con disposiciones adecuadas para atender las crisis de vivienda a corto, medio y largo plazo. La "razonabilidad" debía entenderse en el contexto de la Carta de Derechos en su conjunto y abarcar los valores fundamentales de la dignidad humana, la igualdad y la libertad.

Por último, un programa "razonable" debe realizarse progresivamente. La Corte, citando la OG 3 del Comité de DESC, reconoció que ésta impone la obligación de alcanzar dicho objetivo de la manera más rápida y efectiva posible[111]. En relación con el programa de vivienda del Gobierno, la Corte señaló que estaba concebido para alcanzar la realización progresiva del derecho a una vivienda digna, pero que no era lo suficientemente flexible como para atender a los que se encontraban en una situación desesperada, ni para responder a exigencias a corto plazo.

Puesto que la existencia de un programa es, en sí mismo, un punto de partida, el Estado debe tomar medidas "razonables" para aplicarlo y mantenerlo. La Corte constituye, por tanto, una sede adecuada para evaluar la "razonabilidad" de las políticas gubernamentales relativas a los derechos económicos y sociales. Consecuentemente, la sentencia del caso *Grootboom* implica que el Estado está obligado a asistir directamente a las personas que viven en situación de crisis o en condiciones intolerables[112] El Gobierno reaccionó a dicha sentencia elaborando el borrador de una legislación marco sobre el derecho a la alimentación[113].

También en Suiza se ha desarrollado una jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la alimentación. En un caso de 1996, el Tribunal Federal suizo (de rango constitucional) reconoció el derecho a unas condiciones de vida mínimas que incluyen la alimentación, el abrigo y la vivienda[114]. El caso se refería a dos hermanos refugiados checos que residían en Suiza sin dinero ni comida. No podían trabajar ya que carecían de papeles para ello, y tampoco tenían la documentación necesaria que les permitiese abandonar el país. Ante esta situación, el Gobierno les negó cualquier tipo de asistencia. El Tribunal reconoció que los refugiados tenían derecho a unas condiciones de vida mínimas, lo que obligaba al Estado a proporcionarles un sustento mínimo

[110] *Ibid*, página 17.

[111] CCT 11/00, página 21, cit. párrafo 9 de la OG 3 de 1990.

[112] S. Liebenberg, página 257, Doc. cit., véase nota 55.

[113] National Food Security Draft Bill (Jan.2002).

[114] ATF 121 I367, 371 V. = JT 1996 389.

para evitar, al menos, la mendicidad. Un caso posterior de 1998 ratificó esta decisión[115]. La legislación pronto se hizo eco de sendas decisiones judiciales e incorporó el derecho a unas condiciones de vida mínimas en la Constitución Suiza de 1999.

El derecho a una alimentación adecuada se debe garantizar mediante la aplicación nacional. Pero la justiciabilidad de dicho derecho no debería restringirse a la jurisdicción de los Tribunales Constitucionales. Una legislación nacional adecuada debería facultar a los tribunales de todas las instancias, como las municipales y provinciales, para que hagan valer el derecho a la alimentación.

La jurisprudencia nacional relativa a los derechos económicos y sociales es un importante avance en el desarrollo del derecho a la alimentación. Cumple una función muy importante al demostrar cómo pueden realizarse el derecho a la alimentación y otro tipo de derechos económicos y sociales. A medida que los países vayan desarrollando un marco legislativo y jurisprudencia nacional, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y en especial el derecho a la alimentación irá ganando peso.

VI. CONCLUSIÓN: UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Está claro que el programa de las organizaciones internacionales y de los gobiernos durante los últimos años estuvo ocupado por el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada en el marco de la elaboración de unas Directrices de cumplimiento voluntario que se adoptaron en 2004. Desde entonces no se ha demostrado que hayan tenido éxito, puesto que la cifra de hambrientos en el mundo no cesa de aumentar.

En estas circunstancias, es esencial que el desarrollo normativo del derecho a una alimentación adecuada no se estanque ni retroceda. Nuevas normas imperativas deberían ser codificadas para desarrollar progresivamente los contenidos esenciales de la OG 12 del Comité DESC.

Las Directrices voluntarias no han incentivado la voluntad política de los Estados, que es vital para el avance efectivo en la garantía del derecho a una alimentación adecuada tanto a nivel nacional como internacional.

Tras la CMA de 1996, los Estados se mostraron favorables al desarrollo de legislación y mecanismos para erradicar el hambre en el mundo. Desgraciadamente, cinco años después, en Roma, se constató que los logros no fueron suficientes, que la voluntad política se había estancado y que los medios económicos no habían seguido a los compromisos iniciales. Sólo con el apoyo político de todos los actores de la comunidad internacional podrá hacerse realidad el derecho a una alimentación adecuada.

---

[115] ATF 122 II 193 B = JT 1998 562.

Debe reactivarse el compromiso de los Estados –reiterado en la Declaración del Milenio– de reducir a la mitad el número de casos de malnutrición en el mundo para 2015, en el marco de la mejora sustancial de las condiciones de seguridad alimenticia nacional.

Esto implicaría, en términos legales, dos tipos de medidas. En primer lugar, en el ámbito nacional, el desarrollo de una legislación que faculte a los tribunales de justicia para tutelar el ejercicio del derecho a la alimentación.

En segundo lugar, en el ámbito internacional, la ampliación de los procedimientos de quejas individuales por violaciones del derecho a la alimentación adecuada a los mecanismos convencionales (adopción del proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC), como a otros mecanismos no convencionales, tales como el Relator Especial del actual Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación.

Con el fin de acelerar la consecución de ambos objetivos, los Estados también deberían comprometerse cuanto antes a iniciar la redacción de un *tratado internacional* conciso que defina los contenidos mínimos del derecho a la alimentación en el derecho internacional. El mérito del tratado sería el de establecer normas claras y obligatorias para todos los Estados Partes en el mismo, al tiempo que contribuiría a la codificación internacional de las normas fundamentales en torno a ese derecho emergente. Además, el futuro tratado debería establecer mecanismos de control que garantizaran la justiciabilidad internacional del derecho a una alimentación adecuada.

La urgencia de esta tarea debería medirse con la apremiante necesidad de acabar con los más de 850 millones de seres hambrientos en el mundo, una cifra que aumenta a los 1.100 millones de personas que no tienen acceso al agua potable y servicios de saneamiento, y alcanza los 2000 millones de seres humanos cuya dieta carece de micro-nutrientes esenciales para su desarrollo.

El hambre mata a muchos en un mundo desigual lleno de alimentos, lo que es moral y políticamente inaceptable. En términos de paz y seguridad internacionales, su eliminación es impostergable.

THE RIGHT TO FOOD GUIDELINES

Margret Vidar
Human Rights Adviser, Right to Food Unit, FAO

The entirety of human rights constitutes the codification of the value of human dignity and of the human person. Access to food is essential for human survival, development and dignity. The Universal Declaration of Human Rights affirms that all human beings are born free and equal in dignity and rights. The essence of human rights was admirably captured by Eleanor Roosevelt, former Chairperson of the UN Commission on Human Rights and first lady of the United States of America: "A right is not something that somebody gives you; it is something nobody can take away"[1].

This paper explains the concept of the right to food and its relationship with the concept of food security. It reviews the Right to Food Guidelines (Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security[2]), and finally reviews in-depth legislative steps needed for implementing the right to food.

THE RIGHT TO FOOD, FOOD SECURITY AND FOOD SOVEREIGNTY

Every human being everywhere always has the right to food. Our main concern, however, should be those whose right to adequate food is not realized. These include the 854 million people in the world who suffer from hunger[3] as well as the over 2 billion people who suffer from micronutrient deficiencies, such as vitamin A, iodine and iron.[4] Even those who suffer from obesity, increasingly a symptom of poverty, often do not have access to healthy and nutritious, or "*adequate*" food. Such lack of access to adequate food is also a human rights concern.

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains the main provision of international law on the right to food. It recognizes both the right to adequate food and the fundamental right to be free

[1] Quoted in Wordnet-Online: http://www.wordnet-online.com/right.shtml.

[2] FAO, Rome, 2005.

[3] FAO, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2006*, Rome, 2006, p. 8.

[4] FAO and International Life Sciences Institute, *Preventing micronutrient malnutrition: A guide to food-based approaches - A manual for policy makers and programme planners*, Washington 1997, table 1.

from hunger in Article 11, paragraphs 1 and 2, respectively. The Covenant has 157 States Parties as of 27 September 2007[5]and is legally binding for those countries. Other international human rights treaties recognize the right to life[6], which includes the right to food[7], the right of the child to nutrition[8], the right of pregnant women and breastfeeding mothers to adequate nutrition[9] and the rights of rural women to access land, water, credit and services[10].

Food security, as defined by FAO, "exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"[11]. The right to food has similar definitions[12]. Both stress that food can be obtained through own production or through purchase. The right to food definition, however, places more emphasis on acceptability within the culture to which individuals belong, on sustainability and on not having to sacrifice other human rights for the right to food[13].

Despite the similarities, the right to food goes beyond the concept of food security. Food security is a technical definition and political goal, but the right to food is a human right that every person should enjoy, as a matter of right. All human rights entail obligations for the state and moral responsibilities for all members of society. This empowers individuals as rights holders to hold their government accountable for its acts and omissions. It also brings in principles of *process* that are drawn from the entirety of human rights. These principles include participation, accountability, non-discrimination, transparency, human dignity, empowerment and the rule of law[14].

Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights obliges states parties to take continuous legal, administrative, financial and policy steps for the progressive realization of the right to adequate food for all. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which is charged with overseeing the implementation of the Covenant, has adopted a

---

[5] OHCHR website: http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm.

[6] International Covenant on Civil and Political Rights, Article 6.

[7] Human Rights Committee, *General Comment 6*, para. 5 (UN doc. HRI/GEN/1/Rev. 2, 29 March 1996), quoted in FAO, *Extracts from international and regional instruments and declarations, and other authoritative texts addressing the right to food*, Legislative study 68, Rome 1999, p. 33.

[8] Convention on the Rights of the Child, Articles 24 and 27.

[9] Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Article 12.1.

[10] CEDAW, Article 14.

[11] FAO, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2001,* Rome, 2001, p. 49.

[12] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, *The Right to Adequate Food,* UN document E/C.12/1999/5.

[13] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, *The Right to Adequate Food*, UN document E/C.12/1999/5, para. 8.

[14] FAO, *A Primer on the Right to Adequate Food*, E-learning course, Lesson 1: Human Rights-Based Approach to Development, p. 13-14, 2007, available on CD-ROM and online at http://www.fao.org/righttofood/index_en.htm.

trichotomy of obligations to better clarify the steps that should be taken, to respect, protect and fulfil the right to food. The obligation to respect the right to food means that all organs of the state must refrain from any measure that could impede existing access to food. The obligation to protect the right to food means that legislation and other measures must be in place to protect individuals from the actions of third parties that could deprive them of the right to food. The obligation to fulfil has two dimensions; the obligation to facilitate means that the state must have proactive measures to improve the possibilities of people to feed themselves. The obligation to provide food or means to buy food is then the obligation of last resort. It recognizes that there will always be individuals who cannot feed themselves, such as the sick, the elderly or the unemployed, and that situations of emergency can arise that require direct provision[15].

Food sovereignty is an emerging concept that also has some similarities with the right to food. However, it is a political concept rather than a legal one, and is not yet recognized in international law. Food sovereignty implies the right to adequate and culturally appropriate food produced sustainably and the right of "peoples" to define their own food and agriculture systems. It emphasizes local markets and production by small scale fishers, farmers and pastoralists[16]. The concept is driven by civil society, although some countries have incorporated it into their own policy and even legal framework, and focuses less on individual rights than on the right of "peoples", which in turn is an ill-defined subject in international law, as it can denote sub-national groups as well as nations represented by governments.

By contrast, the right to food is subject to the general principle that human rights should be implemented regardless of political and economic systems.[17] This principle should be seen in the context of cold war realities, and may be somewhat outdated. The consequence remains, however, that it is difficult to use the right to food principles as a sweeping argument for small-scale farming and local production or against international trade.

THE RIGHT TO FOOD GUIDELINES

The right to food obligations of the state are complex and manifold and touch different areas of state policies, laws and institutions. The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security –the Right to Food Guidelines for short– bring clarity to the complexity. They were adopted unanimously by

[15] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, *The Right to Adequate Food*, UN document E/C.12/1999/5.

[16] *Declaration of the (*NGO*) Forum for Food Sovereignty*, Nyéléni 2007, Sélingué, Mali, 27 February 2007.

[17] *Vienna Declaration of Human Rights and Plan of Action*, UN doc. A/CONF.157/23, 1993, para 5.

the FAO Council in 2004[18], following a decision by the World Food Summit: *five years later*[19], and two years of negotiations by a special Intergovernmental Working Group established for the purpose under the FAO Committee on World Food Security[20]. The Guidelines have been accepted by all 189 FAO members[21].

The establishment and work of the Intergovernmental Working Group on Right to Food Guidelines (IGWG-RTFGs) was a major new development in the field of socio-economic rights. This was the first time that the right to food was discussed in substance and detail within an FAO body and also the first time that States agreed on the meaning of the right to adequate food. The conclusion of the negotiations within 2 years stands in sharp contrast to the length of time many other instruments have taken.

The Right to Food Guidelines are –in their own words– a human rights tool addressed to all States. They are voluntary and non-legally binding although they build on international law and provide guidance on implementation of already existing obligations. They are addressed to all States, Parties and Non-Parties to the ICESCR, including developing and developed countries.

The Right to Food Guidelines stress a wide range of principles including equality and non-discrimination, participation and inclusion, accountability and rule of law, and the principle that all human rights are universal, indivisible, inter-related and interdependent. They also seek to strengthen good governance and the rule of law. Throughout, the Guidelines encourage a gender perspective and stress equal rights of women as well as special protection for pregnant women and mothers[22] Empowerment and participation are stressed, as key elements of a rights based approach, and building people's capacity is indicated as one way to enhance the former.

The Guidelines are structured into three main sections:

- Section I contains the Preface and Introduction, including the text of major international legal instruments and definitions of food security, the right to food and human rights based approaches.
- Section II is entitled Enabling Environment, Assistance and Accountability, and contains Guidelines 1-19, covering democracy and the rule

[18] *Report of the 126th Session of the Council*, 22-27 November 2004, Rome, FAO doc CL127/REP (2004).

[19] FAO, *International Alliance Against Hunger*, Declaration of the World Food Summit: *five years later*, Rome, June 2002, Report of the World Food Summit: five years later, part one, Appendix, operative paragraph 10.

[20] FAO Council Document CL/123/22 and *Report of the 123rd Session of the Council*, Rome 28 October to 2 November 2002, Appendix D.

[21] *Report of the Conference of FAO*, Thirty-third Session, Rome, 19 - 26 November 2005, FAO doc C 2005/REP.

[22] See for instance Guideline 2.5; 3.5; 3.9; 8.3.

of law, policies and strategies, the legal framework, food adequacy, vulnerable populations and emergencies.
- Section III is devoted to International Measures, Actions and Commitments.

Right to Food Guidelines

Section II: Guidelines 1 – 19

1: Democracy, Good Governance, Human Rights and the Rule of Law
2: Economic Development Policies
3: Strategies
4: Market Systems
5: Institutions
6: Stakeholders
7: Legal Framework
8: Access to Resources and Assets
9: Food Safety and Consumer Protection
10: Nutrition
11: Education and Awareness Raising
12: National Financial Resources
13: Support for Vulnerable Groups
14: Safety Nets
15: International Food Aid
16: Natural and Human-Made Disasters
17: Monitoring, Indicators and Benchmarks
18: National Human Rights Institutions
19: International Dimension

The Right to Food Guidelines are normative in nature, but they provide practical recommendations for turning the generally outlined human rights obligations into concrete and practical recommendations. The Guidelines address in a comprehensive and holistic way the measures that should be taken to build an enabling environment where people can feed themselves, a system of assistance to those who are unable to feed themselves, and measures to enhance accountability of all state actors.

As to the uses of the Right to Food Guidelines, they contain definitions of the meaning of the right to food that States have agreed to themselves. The Guidelines translate principles into practical recommendations for polices, institutions and legislation. They are a useful tool for coordination, clarifying the different roles that different public institutions and stakeholders play in realizing the right to food. They can be used in advocacy for improved policies and programmes. In short, they contain recommendations for sound food security policies, strategies and processes.

Right to Food Guidelines

Section III

–International Cooperation and Unilateral Measures;
–Role of the International Community;
–Technical Cooperation;
–International Trade;
–External Debt;
–Official Development Assistance;
–International Food Aid;
–Partnerships with NGOs/CSOs/Private Sector;
–Promotion and Protection of the Right to Adequate Food;
–International Reporting

The right to food is at the heart of FAO's mandate. The Constitution of the Organization contains an explicit reference to the fundamental right to be free from hunger, making it the *raison d'être* of FAO[23]. The Constitution was amended in 1965 to include this reference, which echoes Article 11:2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In turn, the wording of that paragraph had been proposed by the FAO Director-General[24]. FAO members at the highest level –heads of state and government– have also reaffirmed the right to adequate food and the fundamental right to be free from hunger at the World Food Summits in 1996[25] and 2002[26].

The Right to Food Unit was established by FAO, formally as of 2006, to follow up on the World Food Summit and Right to Food Guidelines commitments. It seeks to raise awareness among different sectors of society about the right to food and the corresponding responsibilities. It is researching deeper into concrete aspects of implementing the right to food. It publishes material to disseminate accessible information about the right to food. The Unit conducts a variety of activities to strengthen the capacity of different stakeholders to work with the right to food, and it is involved in supporting a number of countries in taking steps to implement the right to food.

[23] FAO, *Basic Texts Volume I*, Rome 2006, Preambular paragraph of the FAO Constitution, as amended in 1965.

[24] Moore, Gerald and Margret Vidar, *FAO and the Right to Food*, FAO 1999, p. 5.

[25] FAO, *Rome Declaration on World Food Security*, Report of the World Food Summit, part one, Appendix, FAO, Rome, 1997, paragraph 1.

[26] FAO, *International Alliance Against Hunger*, Declaration of the World Food Summit: *five years later*, Rome, June 2002, Report of the World Food Summit: five years later, part one, Appendix, preamble.

LEGISLATIVE ACTION FOR IMPLEMENTING THE RIGHT TO FOOD

FAO has identified five essential areas of action for the implementation of the right to food[27], to be undertaken by duty bearers and stakeholders such as civil society organizations (see box).

Five Areas of Action

1. Advocacy & Training
Only educated duty-bearers are able to keep their obligations and only knowledgeable rights-holders know how to claim their right to food.

2. Information & Assessment
Only informed duty-bearers can identify those rights-holders most in need and meet their demands for food security.

3. Legislation & Accountability
Only with enforceable justice, trusted institutions and a legal system oriented towards the human right to food will rights-holders be in a position to hold duty-bearers accountable for guaranteeing food security.

4. Strategy & Coordination
Only through effective human rights-oriented policies and coordinated rights-based strategies can duty-bearers fulfil their obligations to enable rights-holders to feed themselves.

5. Benchmarks & Monitoring
Only through achievable goals and ongoing, community-based, national and international evaluation can duty-bearers and rights-holders achieve lasting food security.

LEGISLATIVE MEASURES

There are three main levels of legislative action that can be undertaken. The constitution is the obvious first step. Explicitly recognizing the right to food as a justiciable human right will ensure that the courts can address cases brought to them. Framework law can spell out more precise obligations of each actor and the rights and remedies available to individuals and groups. It can also establish or strengthen institutions charged with implementing or monitoring the right to food. Third, since the right to food cuts across many sectors and types of legislation, from access to natural resources, through employment and social security, to food safety, consumer protection and trade, it is recommended to undertake a review of relevant sectoral laws for compat-

[27] FAO, The Right to Food in Practice: *Implementation at the National Level*, Rome 2006.

ibility with the right to food, to ensure that they promote and do not prevent the right to food.

Right to Food Guideline 7 addresses the legal framework. It envisages possible domestic legal and constitutional provisions, including the direct incorporation of the right to food. It stresses that there should be adequate, prompt and effective remedies in case rights are not upheld and that there must be public information about existing rights.

RIGHT TO FOOD GUIDELINE 7: LEGAL FRAMEWORK

7.1 States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, possibly including constitutional or legislative review that facilitates the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.

7.2 States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, which may include their constitutions, bills of rights or legislation, to directly implement the progressive realization of the right to adequate food. Administrative, quasi-judicial and judicial mechanisms to provide adequate, effective and prompt remedies accessible, in particular, to members of vulnerable groups may be envisaged.

7.3 States that have established a right to adequate food under their legal system should inform the general public of all available rights and remedies to which they are entitled.

7.4 States should consider strengthening their domestic law and policies to accord access by women heads of households to poverty reduction and nutrition security programmes and projects.

Constitutions

The right to food or aspects thereof are recognized in most constitutions around the world[28]. The protection can be direct and explicit, or it can be indirect and implicit. The provisions may be situated in a section on justiciable rights or in a section on principles of state policy. The most common constitutional provisions are formulated along the lines of the Universal Declaration of Human Rights, recognizing the right of everyone to an adequate standard of living, including food, clothes and shelter. Others refer to a decent living

[28] Vidar, Margret, State *Recognition of the Right to Food at the National Level*, UNU-WIDER Research paper no 2006/61, June 2006, p.6-8.

standard or life in dignity. Yet other constitutions list component rights only, such as food or nutrition[29].

A good example of explicit and direct constitutional protection is the Constitution of South Africa, which provides for a general right of everyone to have access to food and water (section 27), and specific nutrition rights for children (section 28) and persons deprived of their liberty (section 35). The way in which the social, economic and cultural rights are drafted leaves no doubt as to the justiciability of those rights. In section 7 (2) of the Constitution the State is required to respect, protect, promote and fulfil the rights in the Bill of Rights. Section 38 of the Constitution states that a class, group or individual can "approach a competent court, alleging that a right in the Bill of Rights has been infringed or threatened, and the court may grant appropriate relief, including a declaration of rights".

India, by contrast, has a provision under the Chapter on Directive Principles of State Policy, that stipulates: "The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties" (Article 47). Article 21 on the protection the right to life, however, has been interpreted bearing in mind this provision[30].

As a final illustrative example, Switzerland's Federal Constitution stipulates in Article 12: "Anyone who is in a situation of distress and unable to provide for his or her basic needs, has a right to help and assistance and to receive the necessary means for an existence consistent with human dignity".

Framework Law

Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights specifies the obligation of State Parties to adopt legislative measures. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights recommends the adoption of framework law as a means for implementation of the right to food.[31] Framework law is, however, not enough by itself, to ensure implementation of the right to food.

Framework law has many advantages. It enhances transparency and accountability by defining the right to food more precisely and spelling out corresponding obligations. It can establish principles for policies to be adopted for the realization of the right to food and provide a basis for judicial action. Very importantly it can assign roles and responsibilities of different government institutions and strengthen coordination of the different sectors involved

---

[29] See also FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food*, forthcoming.

[30] *PUCL vs. Union of India and others*, Writ Petition (Civil) No.196 of 2001, available at www.righttofood.com.

[31] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, *The Right to Adequate Food,* UN document E/C.12/1999/5, para. 29.

in ensuring the right to food. Such coordination is necessary both vertically, from central to decentralized instances of the government, and horizontal, among sectors.

Key provisions[32] of a right to food framework law would be the following:

- Definition of the content of the right to food;
- Assigning corresponding obligations for public authorities;
- Prohibition of discrimination;
- Special measures for vulnerable population groups;
- Measures to enhance right to food implementation, such as requiring a right to food impact assessment or education and information measures;
- Institutional setting for implementation;
- Mechanisms for civil society participation;
- Procedures and remedies for possible right to food violations;
- Financial arrangements;
- Provisions on implementing legislation and sectoral compliance review.

Recent years have seen much legislative action, especially in Latin America. Food and nutrition security laws have been drafted or adopted, giving recognition and substance to the right to food and provided a legal basis for the food security systems in Argentina, Brazil, Ecuador, Guatemala, Malawi, Mexico, Mozambique, Nicaragua, Paraguay, Peru, South Africa and Uganda.[33]

Sectoral Law Review

Whether or not framework law on the right to food exists or is being planned, any assessment of the right to food situation in a particular country should involve a review of relevant sectoral legislation. Some legislation should have the realization of the right to food as its central premise; other should simply respect the right to food.

The review should assess how different laws impact the right to food, and whether particular provisions help or hinder that process. Whether laws live up to the obligation to respect, protect and fulfil the right to food, individually and as a system, should be the leading review question.

The review should also assess procedural aspects of the right to food, and in particular whether the human rights principles with the acronym PANTHER are implemented and respected:

- Participation: Does the law provide mechanisms for public and civil society participation on decision making, monitoring or other aspects?

[32] FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food*, forthcoming.

[33] FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food*, forthcoming.

- Accountability: Are there provisions for individual accountability of officials involved in implementing the law or for the institution as such?
- Non-Discrimination: Does the law address de facto discrimination and contain specific provisions to help rectifying it, for instance against women or indigenous groups?
- Transparency: Are there clear provisions about publication of decisions, reports etc. in language that people understand and in ways that are accessible?
- Human Dignity: Does the law stipulate respect for individuals in enforcing the law?
- Empowerment: Are there any accompanying measures so that individual and groups are able to know and claim their rights and take advantage of opportunities created in the law?
- Recourse: Are there provisions for redress and complaint mechanisms in the law?

The scope of the legislative review needs to be defined, as the potential field of relevance to the right to food is quite broad. Which laws and sectors to include in a review should be determined on the basis of an initial assessment of obstacles to the realization of the right to food and of whose right to food is not realized and why. Below are some areas that could be the subject of legislative review

- Consumer protection;
  - Food safety and control;
  - Food fortification and nutritional quality standards;
  - Labelling standards (the consumers' right to know);
  - Marketing, especially to children and of low-nutrient, energy-dense foods;
  - Consumer participation and non-scientific (cultural preferences, ethics) considerations;
- Drinking water and sanitation standards;
  - Privatization laws;
  - Protection of economic access of poorest persons;
- Access to land, water and natural resources:
  - Security of land tenure;
  - Land reform or redistribution;
  - Use rights of water for household and farms;
  - Genetic resources, farmers' rights and farmers' privilege;
- Food production environment:
  - Access to seeds, fertilizers, pest management;
  - Rural credit;
  - Warehousing and post harvest interventions;
  - Fisheries regulations and access;

- Environmental protection:
  - Pollution of soil and water;
  - Pesticide and other agro-chemical regulations;
  - Biological diversity;
  - Traditional farming practices;
- Social safety nets and social assistance legislation:
  - Food and cash assistance;
  - School feeding;
  - Food for work or food for education programmes;
  - Vitamin and food supplements for physically vulnerable groups;
- Public education and nutrition information:
  - School curricula;
  - Public health campaigns;
  - Nutrition information in mother and child clinics;
- Vulnerability
  - Food insecurity and vulnerability information and mapping systems;
  - Special protection for socio-politico-economically vulnerable groups, such as indigenous peoples;
- Trade, taxes, tariffs and subsidies;
- Market and price monitoring and interventions;
- Emergencies:
  - Monitoring and early warning;
  - Emergency preparedness;
  - Institutional response responsibility;
  - Food stocks.

The review should include recommendations about provisions to be revoked and amended.

Justiciability

Prompt, effective and adequate recourse, is specified in Right to Food Guideline 7, as mentioned above. Yet, the justiciability of the right to food is still doubted and resisted by some.[34] At the national level there is increasing –but still limited– national jurisprudence. This author ventures that the reasons for this scarcity have less to do with the state of law, and more to do with capacity of lawyers to bring cases to court and the understanding of judges of the right to food. The complexity of the right to food, and the frequent difficulty of identifying the specific duty bearer to blame, can also be part of the reason.

The obligations to respect and to protect the right to food are more easily justiciable than the obligations to fulfil the right to food, also because there is

[34] FAO, *Justiciability of the Right to Food*, paper prepared for the Inter-Governmental Working Group on Right to Food Guidelines, FAO doc. IGWG/RTFG/INF. 7, reproduced in FAO, *The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies*, Rome, 2006.

a large margin of discretion as to measures to adopt in order to fulfil the right to food[35].

The South African Constitutional Court has adopted a doctrine of "reasonableness" in cases involving obligations to fulfil socio-economic rights. It asks whether the legislative and other measures adopted are reasonable, and whether they address the needs of the most vulnerable[36].

Swiss Jurisprudence

An important case on the right to food and minimum subsistence comes from Switzerland. In 1996 the Swiss Federal Court, which is the highest court in Switzerland, recognized the right to minimum basic conditions, including "the guarantee of all basic human needs, such as food, clothing and housing" to prevent a situation where people "are reduced to beggars, a condition unworthy of being called human". The case was brought by three brothers, state-less Czech refugees, who found themselves in Switzerland with no food and no money. They could not work, because they could not get a permit, and without papers they could not leave the country. Their request for assistance to the cantonal authorities in Bern was refused[37].

The Court in this case deemed that it lacked the legal competence to set priorities for the allocation of resources necessary to realize the right to minimum conditions of existence, including food. However, it determined that it could set aside legislation if the outcome of this legislative framework failed to meet the minimum claim required by constitutional rights. In this case, the exclusion of three non-nationals from social welfare legislation was found to be a violation of their right to food, despite the fact that they were illegal immigrants. The Swiss Federal Court decision determined that the right to food in this sense could be the foundation of a justiciable claim for official assistance[38].

Transforming the hitherto unwritten constitutional right, the 1999 Swiss Constitution contains an explicit Constitutional provision on the right to assistance in situations of distress, as discussed above in the section on constitutions.

---

[35] FAO, *Justiciability of the Right to Food*, paper prepared for the Inter-Governmental Working Group on Right to Food Guidelines, FAO doc. IGWG/RTFG/INF. 7, reproduced in FAO, *The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies*, Rome, 2006, p. .

[36] Government of the Republic of South Africa v. Grotboom, 2001 (1) SA 46 (CC).

[37] *The right to food*, Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/25 and General Assembly resolution of ****, UN document E/CN.4/2002/58, 20 December 2001, paragraph 58.

[38] Langford, Malcolm, *Right to Food in International Law: Obligations of States and the FAO*, LLM Thesis presented to the European University Institute, Florence, dated 1 October 2001.

Indian Jurisprudence

According to the "Right to Food Campaign", the year 2001 witnessed a time of widespread drought across the country. In many states, it was the second or third successive year of drought. In this time of crisis, state governments often failed to meet their responsibilities towards drought-affected citizens, as spelt out in their respective "famine codes" or "scarcity manuals". This failure was all the more shocking in view of the country's gigantic food stocks (approximately 50 million tonnes at that time).

In response to this situation, the People's Union for Civil Liberties (Rajasthan) filed a writ petition in the Supreme Court in April 2001, demanding the immediate utilization of the country's food stocks for drought relief and prevention of hunger. The scope of the petition was not restricted to drought situations alone. It also focused on the general need to uphold the "right to food". The respondents to the lawsuit were the Union of India, all the state/UT governments, and the Food Corporation of India.[39]

The Supreme Court held its first hearing on 9 May 2001 and has held regular hearings in the case since then. The case is still ongoing, but a number of interim orders have been issued. In its Interim Order of 2 May 2003 the Court stated:

> *"Article 21 of the Constitution of India protects for every citizen a right to live with human dignity. Would the very existence of life of those families which are below poverty line not come under danger for want of appropriate schemes and implementation thereof, to provide requisite aid to such families? Reference can also be made to Article 47 which inter alia provides that the State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties"*[40].

The Supreme Court has thus formally recognized the right to food, and has ordered the central and State governments to take a number of measures to improve the situation. The justiciability of this right is therefore confirmed, and the Court has issued a number of orders to government, entailing expenditure of resources.

Access to Justice

Legislation, justiciability and jurisprudence can only go so far in ensuring access to justice, especially for the poor. Many activities are necessary to ensure real access to justice. Administrative complaint mechanisms may have to be strengthened and information about them disseminated. Judges and law-

[39] Right to Food Campaign India website, Legal Action,. http://www.righttofoodindia.org/.

[40] *PUCL vs. Union of India and others*, Writ Petition (Civil) No.196 of 2001, available at http://www.righttofoodindia.org/.

yers must be trained to handle cases involving the right to food. Individuals must be informed about their rights and available recourse. Institutions should be physically close enough to the people, their processes understandable and costs must be waived for the poor.

CONCLUSION

The right to food is a human right. This means that all human beings have the right to food, no matter who they are or where they live. States have obligations to respect, protect and fulfil the right to food. Everyone has responsibilities to help make the right to food happen.

The importance of the Right to Food Guidelines must be stressed. They exist to help put the principles into practice. The Guidelines contain the five areas of action necessary for national level implementation, including those for legislation and accountability.

Legislative measures are at three levels: constitutions, framework law and sectoral laws. Access to justice must then be ensured by accompanying measures.

The right to food is the human right to feed oneself in dignity. That is not too much for anyone to demand.

EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A LA ALIMENTACIÓN

VICENT GARCÉS
Director del Centro de Estudios Rurales y Agricultura Internacional CERAI

I. INTRODUCCIÓN

1. POBLACION DEL MUNDO[1]

AÑO	MILLONES
1964	3.268.221
1984	4.748.187
2004	6.377.646
2007	6.586.000

2. POBLACIÓN MUNDIAL 2007 (millones)

REGIONES	POBLACIÓN	% POBLACIÓN MUNDIAL
África	933.000	14.2 %
Asia	3.713.000	56.5 %
Europa	810.000	12.3 %
Oriente Medio	193.000	2.9 %
Norte América	335.000	5.1 %
Latinoamérica/Caribe	557.000	8.5 %
Oceanía/Australia	35.000	0.5 %
TOTAL MUNDIAL	6.586.000	100.0 %

- Según las proyecciones de la ONU en 2050 el planeta tendrá 9.100 millones de habitantes.

3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN (2007)

- Los seis países más poblados totalizan 3.300 millones de habitantes:

China . . . . 1.306 millones
India . . . . 1.080 millones

[1] FAOSTAT 2007.

Estados Unidos.	296 millones
Indonesia	242 millones
Brasil	186 millones
Pakistán	162 millones

- De cada 100 habitantes del planeta

  61 viven en Asia,
  14 en África,
  11 en Europa,
  9 en Latinoamérica,
  5 en América del Norte
  <1 en Oceanía.

4. POBLACIÓN RURAL MUNDIAL[2]

Asia	2,349,582
Africa.	528,353
Europa (UE15, 82,010)	195,308
América Latina y Caribe	125,746
América Norte Desarrollada	63,956
Australia (1,484) Oceanía (8,685).	10,169
TOTAL RURAL MUNDIAL	3,271,630
TOTAL URBANA MUNDIAL.	3,106,010
TOTAL POBLACIÓN MUNDIAL.	6.377.646

5. DEL CAMPO A LA CIUDAD[3]

- En 2008, por primera vez, más de la mitad de la población del planeta, 3.300 millones de personas, vivirá en centros urbanos.
- Hacia el 2030, la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas.
- En consecuencia, a escala mundial, todo el futuro aumento de la población ocurrirá en ciudades de mayor o menor tamaño.

6. LA OLA URBANIZADORA

- La escala y la velocidad del cambio actual no tiene precedentes.
- En América del Norte y en Europa, la primera ola urbanizadora llevó más de dos siglos (1750-1950).
- En la segunda ola de urbanización (1950-2030), en las regiones menos desarrolladas, la población urbana aumentará desde 309 millones hasta 3.900 millones.

---

[2] Año 2004 - FAOESTAT.

[3] Fondo de Población de Naciones Unidas.

- En esa zona la proporción de población urbana pasará del 18% al 56%.
- Hasta hace poco, los asentamientos rurales eran el epicentro de la pobreza y el sufrimiento humano. Hoy la pobreza está aumentando más rápidamente en las zonas urbanas que en las rurales.

7. POBREZA URBANA

- Cientos de millones de esos nuevos habitantes urbanos son pobres y su número aumentará en los próximos años.
- El crecimiento masivo del número de habitantes urbanos, sumado al persistente subdesarrollo y a la escasez de ocupaciones urbanas, crean condiciones de miseria e indigencia peores que las descritas por Charles Dickens durante la Revolución Industrial.
- Hacia el 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán el 80% de la población urbana mundial.

8. EL CHABOLISMO

- Uno de cada tres habitantes urbanos en el mundo, 1.000 millones de personas, viven en chabolas.
- Más del 90% de los actuales habitantes de chabolas están en los países en desarrollo.
- China y la India, conjuntamente, tienen un 37% del chabolismo del mundo.
- En África subsahariana un 72% de la población urbana de la región vive en chabolas.

9. LAS DESIGUALDADES EN EL MUNDO (2005)

- El PNUD, en su informe sobre Desarrollo Humano 2005, afirma que:
  - –2.500 millones de personas viven con menos de dos dólares al día, representan el 40% de la población mundial y obtienen solo el 5% del ingreso mundial.
  - –El 10% más rico, consigue el 54% del ingreso mundial.
- El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones más pobres.

10. DESIGUALDADES CRECIENTES[4]

- La brecha del desarrollo humano entre países ricos y pobres se está profundizando.

[4] PNUD 2005.

- La mayoría de los países más pobres del mundo no consiguen reducir la pobreza y se han atrasado respecto de los países más ricos.
- En los últimos 15 años la brecha entre ricos y pobres ha aumentado. En la década de los 90 una persona de clase alta tenía un ingreso 30 veces superior al de un pobre. Actualmente esa cifra es de 130 a uno (Amnistía Internacional 2007).

11. EL HAMBRE EN EL MUNDO[5]

- El hambre crece en el conjunto de los países en desarrollo y también en las bolsas de pobreza de los países desarrollados.
- El hambre crónica en el mundo alcanza a 852 millones de personas. De ellas, 815 millones viven en los países en desarrollo, 28 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados.
- En los próximos diez años más de 380 millones de personas se sumaran en los países en desarrollo a los millones que hoy viven con ingresos inferiores a un dólar al día.

12. POBREZA Y HAMBRE EN EL MEDIO RURAL

- El 75 % de los pobres y hambrientos del planeta viven en el medio rural.
- Entre ellos se encuentra una gran masa de campesinos mal dotados en medios de producción y/o en suelo.
- La mayoría del 25% restante fueron campesinos condenados al éxodo hacia los marginales suburbios urbanos huyendo de la pobreza y el hambre.
- Los flujos migratorios y el crecimiento demográfico están desplazando, cada vez más, el hambre y la pobreza desde las zonas rurales a las urbanas.

13. MAPA DEL HAMBRE EN EL MUNDO[6]

II. PROPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

- Resumimos las propuestas sobre soberanía alimentaria y acceso a la tierra y a los recursos naturales surgidas en:

  –Septiembre de 2001 (FMSA, Cuba)
  –Diciembre de 2004 (FMRA, Valencia)
  –Marzo de 2006 (CIRADR-FAO + FTTD, Brasil)
  –Febrero 2007 (FMSA-Malí)

[5] FAO 2005.
[6] FAO 2004.

- En esas propuestas se pueden encontrar gran parte de los fundamentos de políticas alternativas a las qué hoy está impulsando la globalización neoliberal, en relación con la producción, comercialización y distribución de alimentos.

14. FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA (FMSA) LA HABANA, CUBA, SEPTIEMBRE 2001

14.1. ¿QUE ES LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

- Es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando y respetando:

  –el derecho a la alimentación para toda la población,
  –en base en la pequeña y media producción,
  –sus propias culturas
  –la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria,
  –la diversidad de gestión de los espacios rurales,
  –en los que la mujer ejerce un papel fundamental.
- La soberanía alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables.

14.2.- EFECTOS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

- Reconoce una agricultura:

  –con labradores, indígenas y comunidades pesqueras
  –vinculada al territorio
  –prioritariamente orientada a la satisfacción de las necesidades de los mercados locales y nacionales
  –que considera central al ser humano
  –que preserva, valora y fomenta la multifuncionalidad de los modos campesinos e indígenas de producción y gestión del territorio rural.
- Aprecia las ventajas económicas, sociales, ambientales y culturales de la agricultura en pequeña escala, de las agriculturas familiares campesinas e indígenas.

14.3.- SOBERANÍA ALIMENTARIA Y OGM

- Considera los recursos genéticos como patrimonio de toda la humanidad.
- Está contra la biopirateria y las patentes sobre seres vivos, incluyendo el desarrollo de variedades estériles por medio de procesos de ingeniería genética.

- En aplicación del principio de precaución pide:
  –su experimentación a cielo abierto,
  –prohibir su producción y comercialización hasta que se pueda conocer con seguridad su naturaleza e impactos sobre las personas, los seres vivos y el medio ambiente.

14.4. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y COMERCIO INTERNACIONAL AGROALIMENTARIO

- No son aceptables las posiciones de la actual OMC en relación al comercio internacional agroalimentario.
- Es necesario un nuevo orden democrático y transparente para regular el comercio internacional de alimentos.
- La Soberanía Alimentaria no significa autarquía, autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario internacional, pero demanda compartir la idea que los alimentos no son exclusivamente una mercancía más.

14.5. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DUMPING COMERCIAL

- Es necesario que cesen las prácticas comerciales desleales que establecen precios de mercado por debajo de los costes de producción, aplicando subvenciones a la producción y subsidios a la exportación.
- Hay que establecer grandes áreas de libre cambio agrícola integradas por países con productividades agrícolas análogas y proteger estos grandes mercados agrícolas de manera que se obtengan unos precios internos estables y suficientes para que los agricultores puedan vivir de su trabajo, invertir y desarrollarse.
- Procede estimular esquemas de integración regional alejados de los objetivos y parámetros neoliberales

14.6. AMPLITUD DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

- Contiene la obligación ineludible de los Estados a garantizar el acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables.
- El acceso a la alimentación no debe ser considerado como una compensación asistencialista de los gobiernos o una caridad de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales

15. FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA (FMRA)

Valencia/España, diciembre 2004

15.1. EL FMRA

- Constata que la cuestión de la Reforma Agraria había perdido actualidad durante las dos últimas décadas y que se habían revertido avances importantes obtenidos con mucha dificultad durante el siglo pasado.
- Señaló que la liberalización mundial del sector agrícola perjudica fuertemente a las capas de población de menores ingresos en el mundo rural

15.2. ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- El acceso, la gestión y la conservación de los recursos naturales son derechos inalienables de los pueblos.
- La soberanía alimentaria se configura como un paradigma alternativo al de las políticas impulsadas por la globalización neoliberal.
- No puede haber reforma agraria sin soberanía alimentaria, pero tampoco puede haber soberanía alimentaria sin reforma agraria.
- No hay un único modelo de reforma agraria.
- Es necesario crear mercados locales que acercan los productores a los consumidores

16. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA I DESARROLLO RURAL (CIRADR-FAO)

Puerto Alegre, Brasil, marzo 2006.

16.1. DECLARACIÓN DE LA CIRADR

- La inseguridad alimentaría, el hambre y la pobreza rural son generalmente el resultado del desequilibrio que caracteriza el actual proceso de desarrollo.
- Este proceso impide un acceso más amplio a la tierra, al agua y al resto de recursos naturales así como de otros bienes, de manera sostenible.
- El acceso más amplio, seguro y sostenible a la tierra, el agua y el resto de recursos naturales son fundamentales por a la erradicación del hambre y de la pobreza, contribuye al desarrollo sostenible y debería ser parte integral de las políticas nacionales

16.2. DECLARACIÓN DE LA CIRADR

- Son necesarias políticas y programas de desarrollo rural que garanticen una mejor preparación para incrementar las capacidades y responder en modo efectivo tanto a los desastres naturales como a los causados por el hombre.
- Se reitera la importancia de la agricultura tradicional y familiar y otros sistemas de producción en pequeña escala.

- Se señala el gran papel que juegan las comunidades rurales tradicionales y los grupos indígenas en el fomento de la seguridad alimentaría y en la erradicación de la pobreza

16.3. DECLARACIÓN DE LA CIRADR

- Deben ser revisadas las políticas y las prácticas para ampliar el acceso a la tierra, el agua y el resto de recursos naturales así como el suministro de servicios rurales.
- Se debe conseguir el completo respeto de los derechos y aspiraciones de la población rural, mujeres y grupos vulnerables, incluyendo comunidades rurales tradicionales e indígenas y aquellas dedicadas a actividades forestales y a la pesca

16.4.- DECLARACIÓN DE LA CIRADR

- Las políticas de desarrollo rural y de reforma agraria:
  –deben centrarse en los pobres y sus organizaciones, siendo respetuosas de la equidad de género, en el contexto de un desarrollo económico, social y ecológicamente sustentable.
  –deben contribuir a la seguridad alimentaría y la erradicación de la pobreza.
  –deben basarse en derechos ciertos en el plan individual, comunal y colectivo, incluyendo ocupación, especialmente para los trabajadores sin tierra
  –deben fortalecer los mercados locales y nacionales, generando ingresos, en particular, a través de la pequeña y media empresa.

17.- FORO TIERRA TERRITORIO Y DIGNIDAD (FTTD)

Porto Alegre, Brasil, marzo 2006.

17.1.- CONCLUSIONES DEL FORO TTD

- La reforma agraria y la soberanía alimentaria exigen un cambio del modelo neoliberal dominante.
- Para eso se están construyendo alianzas entre los campesinos, los ganaderos y los pescadores con otros sectores de la sociedad.

17.2.- CONCLUSIONES DEL FORO TTD

- La nueva reforma agraria reconoce la función social de la tierra, el mar y los recursos naturales en el contexto de la soberanía alimentaria.
- La nueva reforma agraria debe comprometer la más alta voluntad de los Estados.

17.3.- CONCLUSIONES DEL FORO TTD

- La soberanía alimentaria implica:
  - –políticas de redistribución, acceso y control justo y equitativo a los recursos naturales y productivos (crédito, tecnología apropiada, etc.).
  - –políticas de desarrollo rural basadas en estrategias agroecológicas centradas en la agricultura campesina, familiar y la pesca artesanal.
  - –políticas de comercio contrarias al dumping y a favor de la producción campesina e indígena para mercados locales, nacionales e internacionales.
  - –políticas públicas complementarias en el ámbito de la salud, la educación y las infraestructuras para el campo.

18. FORO MUNDIAL POR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Nyéléni-Sélingué, febrero 2007 - MALI

18.1.- LAS ORGANIZACIONES CONVOCANTES

- Vía Campesina
- ROPPA - Réseau d'Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
- CNOP - Coordination National d'Organisations Paysannes de Mali
- Marcha Mundial de las Mujeres.
- Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF)
- Forum Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP)
- IPC - International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty Food Sovereignty Network
- Amigos de la Tierra Internacional

18.2. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA ES UNA PROPUESTA POLÍTICA

- Contrapuesta a las políticas neoliberales del comercio globalizado y la "seguridad alimentaria" actualmente definidas por las corporaciones y sus modelos de producción agro-industrial.
- Ofrece tanto una estrategia para resistir y desmantelar esas políticas, como también para mejorar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastorales/pastoralistas, y pesqueros

18.3. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA ES

- Autosuficiencia alimentaria hasta el punto deseado y posible.
- El manejo del uso, los derechos y el control sobre los recursos naturales (tierra, agua, semillas, razas de ganado y toda la biodiversidad agrícola),

sin restricciones derivadas de los derechos de propiedad intelectual y sin OGMs.
- Basada en la producción y la cosecha ecológicamente sustentable y apoyando, principalmente, la producción agro-ecológica y la pesquería artesana.

18.4. ¿PARA QUÉ LUCHAMOS?

- Para que todos los pueblos, naciones y estados puedan decidir sus propios sistemas alimentarios y las políticas que proporcionen a todos alimentos de calidad, adecuados, asequibles, nutritivos y culturalmente apropiados.
- Para que se reconozcan y respeten los derechos y el papel de las mujeres en la producción de alimentos y su representación en todos los órganos de toma de decisiones.
- Para que la soberanía alimentaria sea considerada un derecho humano básico, reconocido y respetado por las comunidades, los pueblos, los estados y las instituciones internacionales.

18.5. ¿PARA QUÉ LUCHAMOS?

- Para poder conservar y rehabilitar los entornos rurales, las zonas pesqueras, los paisajes y los alimentos tradicionales, basándose en una gestión sostenible de la tierra, del suelo, el agua, las semillas, el ganado y la biodiversidad.
- Para que valoremos, reconozcamos y respetemos la diversidad de nuestro conocimiento, alimentación, lenguas y culturas tradicionales, y el modo en que nos organizamos y nos expresamos.
- Por una verdadera reforma agraria integral

18.6. CONTRA QUÉ LUCHAMOS

- Contra el neoliberalismo, el neocolonialismo, el patriarcado y todo sistema que empobrezca la vida, los recursos y los ecosistemas.
- Contra el dumping de alimentos a precios por debajo de su coste de producción en la economía global.
- Contra el control de nuestros alimentos y de nuestros sistemas agrícolas por compañías que anteponen las ganancias a las personas, la salud y el medioambiente.

18.7.- CONTRA QUÉ LUCHAMOS

- Contra tecnologías y prácticas que erosionan nuestra capacidad de producción alimentaria ahora y en el futuro, dañan el medioambiente y ponen en peligro nuestra salud.

- Contra los cultivos y animales transgénicos, la tecnología Terminator, la acuacultura industrial y las prácticas pesqueras destructivas, la denominada "Revolución blanca" de las prácticas industriales en el sector lácteo, las llamadas "Nueva y vieja Revoluciones Verdes", y los "Desiertos Verdes" de los monocultivos de agro-combustibles industriales y otras plantaciones.

18.8.- CONTRA QUÉ LUCHAMOS

- Contra modelos de desarrollo que desplazan a los pueblos, que destruyen nuestro medioambiente y nuestra herencia natural.
- Contra la privatización y la mercantilización de los alimentos, de los servicios públicos básicos, de los conocimientos, de las tierras, las aguas, las semillas, y de nuestro patrimonio natural.

18.9. CONTRA QUÉ LUCHAMOS

- Contra la ayuda alimentaria que encubre el dumping, introduce OGMs en los entornos locales y los sistemas alimentarios y crea nuevos patrones de colonialismo.
- Contra la internacionalización y la globalización de los valores paternalistas y patriarcales que marginan a las mujeres y a las diversas comunidades agrícolas, indígenas, pastorales y pesqueras del mundo.

19. SARKOZY Y LA PAC (septiembre 2007)

- La PAC ha de garantizar la independencia y la seguridad alimentaria en la UE.
- La UE ha de preservar el principio de la preferencia comunitaria.
- La PAC ha de:
  –asegurar los alimentos a los ciudadanos europeos
  –asegurar que los agricultores puedan vivir de la venta de sus productos
  –proteger los territorios rurales y el medio ambiente
  –contribuir al equilibrio alimentario mundial
  –impedir las importaciones que signifiquen "dumping" medioambiental, social, fiscal y monetario.

20.- CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

- El 21-09-2007 acaba de lanzarse en Guatemala una Campaña Nacional sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria para sensibilizar a la población sobre sus derechos a tener una alimentación sana y adecuada.
- En Guatemala malviven un millón de niños desnutridos, el 69 por ciento de ellos indígenas, el 70 por ciento de la población no se alimenta adecuadamente.

- La campaña durará hasta el 2.011 y, según las diez organizaciones sociales que la promueven, tiene como objetivo concienciar a la población sobre el derecho a la alimentación.
- También busca sensibilizar al Estado sobre el incumplimiento del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que establece el derecho a la seguridad alimentaria.

SOBERANÍA ALIMENTARIA: LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS

Marta G. Rivera Ferre
Departamento de Ciencia Animal y de la Alimentación
Universidad Autónoma de Barcelona

EL CONCEPTO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

En 1996 tuvo lugar la cumbre mundial de la alimentación, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el objetivo de abordar posibles estrategias para disminuir el hambre en el mundo. Por aquel entonces, la cifra de hambrientos era de más de 800 millones de personas[1]. Diez años después, el comité de seguridad alimentaria de la FAO se reunió para realizar un seguimiento en los avances conseguidos durante ese período. Lejos de alcanzar ese objetivo, la cifra había aumentado hasta los 854 millones de personas[2]. Si bien es cierto que la población mundial también aumentó en ese período y, por tanto, la cifra de hambrientos en términos relativos era más baja que en el año 1996, no es éste motivo para pensar que se va por el buen camino. El objetivo planteado, la disminución en el número de hambrientos, no se ha conseguido y es por tanto necesario analizar otras alternativas de propuestas políticas diferentes a las llevadas a cabo durante los 12 últimos años.

Una de estas propuestas políticas es la de la soberanía alimentaria. Para terminar con el hambre, la soberanía alimentaria defiende abordar el problema desde la visión de los derechos humanos. Así el hambre debe entenderse como una falta del cumplimiento del derecho a la alimentación, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 (art. 25) e incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 (art. 11), así como del reconocimiento de otros derechos humanos que luego ampliaré. Las Naciones Unidas definen el derecho a la alimentación (DAA) como:

> "*el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente,* ***y a los medios necesarios para producirla****, de*

[1] FAO, 1996.
[2] FAO, 2006.

forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna ”[3].

El DAA implica por tanto, el derecho a poder alimentarse uno mismo de forma digna y autónoma, más que el derecho a ser alimentado.

El concepto de soberanía alimentaría fue formulado por La Vía Campesina[4] y se llevó a debate público durante la mencionada Cumbre mundial sobre la alimentación en 1996. Desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo y se ha convertido en un tema importante del debate internacional, incluso en el seno de algunos órganos de las Naciones Unidas[5]. La soberanía alimentaria fue definida en el Forum de ONG/OSC para la soberanía alimentaria celebrado en Roma en el 2002 como:

> *“el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada,* ***a los recursos para la producción de alimentos*** *y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades*”[6].

En la Declaración Final de Nyeleni 2007, se define a la soberanía alimentaria como *el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo*.

Soberanía alimentaria implica la primacía de los derechos de los pueblos y las comunidades a la alimentación y la producción de alimentos, sobre los intereses del comercio. Por ello, en su propuesta antepone el fomento y la promoción de los mercados locales y de los productores frente a la producción para la exportación y la importación de alimentos. La soberanía alimentaria, en definitiva, aborda la temática no sólo del hambre, sino del desarrollo en general, desde un enfoque de derechos, que abarca desde el derecho a la alimentación, hasta la reivindicación del reconocimiento del derecho a producir y el derecho al acceso y la gestión de los recursos productivos, tales como tierra, agua, bosques, semillas, ganado y biodiversidad, para su uso sostenible.

---

[3] UUNN, 2002.

[4] La Vía Campesina es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas creado en 1992. Defiende un modelo campesino basado en la agricultura y en la producción sustentable, con recursos locales, en armonía con la cultura y las tradiciones locales y la soberanía alimentaria de los pueblos (www.viacampesina.org).

[5] CIP, 2006.

[6] CIP, 2002.

Pone a aquellas personas que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Para el Sr. Ziegler, relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria entiende el comercio como un medio, no como un fin en sí mismo, dando primacía al derecho a la alimentación por encima de la agricultura industrial orientada a la exportación[7]. Prioriza el mercado y la economía locales, y promueve una agricultura y pesca a pequeña escala, en manos de los productores y productoras familiares, indígenas, pastores y pescadores artesanales, y por tanto, una producción, distribución y consumo de alimentos basados en principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental. En definitiva, sugiere que para terminar con el hambre es necesaria una distribución democrática del acceso a los recursos productivos y, por tanto, ataca las causas nacionales e internacionales del hambre y la pobreza. Para ello, la soberanía alimentaria centra su atención tanto en el marco internacional (OMC, FMI, BM, etc.) como en las políticas nacionales que pueden orientarse hacia la reducción de la pobreza rural y la eliminación del hambre y la desnutrición.

El foro de ONG/OSC para la soberanía alimentaria declaraba en 2002[8] que alcanzar la soberanía alimentaria requiere:

- *"Dar prioridad a la producción de alimentos para mercados domésticos y locales, basados en explotaciones campesinas y familiares diversificadas y en sistemas de producción agroecológicos.*
- *Asegurar precios justos para los campesinos, lo que significa el poder para proteger los mercados interiores de las importaciones a bajo precio y dumping.*
- *Acceso a la tierra, al agua, a los bosques y a la pesca y otros recursos productivos a través de una redistribución genuina, no con las fuerzas del mercado y reformas del mercado de la tierra, financiados por el Banco Mundial.*
- *Reconocimiento y promoción del papel de la mujer en la producción alimentaria y acceso equitativo y control de los recursos productivos.*
- *Control de la comunidad sobre los recursos productivos, en oposición a las corporaciones propietarias de tierras, agua y recursos genéticos y otros.*
- *Protección de las semillas, base de la alimentación y de la vida misma, para el libre intercambio y uso de los campesinos, lo que significa no patentar la vida y una moratoria sobre las culturas genéticamente mo-*

[7] UUNN, 2004.

[8] Op. cit.

dificadas que llevan a una contaminación de la diversidad genética de plantas y animales.
- *Inversión pública para fomentar la actividad productiva de familias y comunidades dirigidas a aumentar el poder, el control local y la producción alimentaria para los pueblos y los mercados locales."*

Para analizar las limitaciones de la propuesta de la soberanía alimentaria y las críticas que puede recibir es necesario entender las implicaciones que tendría la puesta en marcha de las alternativas propuestas dentro del contexto sociopolítico en el que nos encontramos, el de un creciente liberalismo económico aplicado al comercio mundial, también conocido como neoliberalismo.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Los principios fundamentales del neoliberalismo se podrían resumir en propiedad privada, libertad, predominio del mercado, orden e individualismo. Por tanto, las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos e ideólogos neoliberales incluyen la privatización, la libertad de mercado, la desregulación y la eliminación de los bienes públicos acompañadas de un corte en el gasto social, estrictas políticas fiscales y menor participación del Estado en la vida pública[9]. Las suposiciones subyacentes son que la liberalización del comercio y las inversiones incentivan tanto el crecimiento como la distribución de la riqueza. Respecto a la privatización, se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea el encargado de la generación de riqueza. De hecho, en sus políticas sostienen la ineficiencia del Estado en la gestión económica, argumentando que la participación e injerencia del mismo en las políticas económicas implican una traba a la economía que frena el desarrollo de los países. Así mismo, estas doctrinas liberales consideran que es necesario des-regular el mercado porque un exceso de reglas y leyes inhiben la actividad económica y el desarrollo de la libertad individual, por lo que su reducción a un mínimo necesario (en el extremo, garantizar la propiedad privada y la seguridad) propician un mayor dinamismo en la economía. En todos los casos, para los teóricos neoliberales la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante un crecimiento total del producto, que por su propia dinámica se filtra al total de la sociedad; los liberales consideran que mediante el beneficio individual se puede alcanzar el beneficio de toda la sociedad[10]. En

[9] Martínez, E. y García, O. (2000). What is "Neo-Liberalism"? A Brief Definition. Global Econ 101: An Intro to the Global Economy. En WWW Acceso Enero 2008: http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalDefined.html; Portes, A. (1988). El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: Tendencias emergentes y efectos inesperados. *Perfiles latinoamericanos*, 13: 9-53.

[10] Olarte Rodríguez, L. (2005). Walden dos: crítica al paradigma económico moderno. *Revista Diversitas: Perspectiva en Sociología*, 1 (2): 217-226.

el sector de la agricultura, estas políticas se han traducido fundamentalmente en estrategias de intensificación y aumento de la productividad agraria, la privatización de los insumos agrarios (tierra, semillas, agua), la promoción de los monocultivos de exportación, la reducción de las políticas públicas encaminadas a mantener la pequeña actividad agraria (fijar los precios, introducción de aranceles, políticas de desarrollo rural, etc.) y la promoción de la inversión extranjera directa en el sector de las materias primas agrícolas (*commodities*).

Éste, y no otro, es el contexto socioeconómico en el que nos encontramos. Desde este modelo económico se abordan y proponen las políticas para el desarrollo[11] y la disminución del hambre y la pobreza en los países empobrecidos. Resulta obvio que las propuestas de la soberanía alimentaria son antagónicas en el fondo con el modelo económico que he esbozado en páginas anteriores. La soberanía alimentaria propone un modelo alternativo de desarrollo que no está basado en el crecimiento económico. Si analizamos cada uno de los puntos enumerados anteriormente y que, según los defensores de la soberanía alimentaria son necesarios para terminar con el hambre y la pobreza, observaremos que prácticamente todos se oponen a la doctrina liberal. Por ejemplo: a) dar prioridad a los mercados domésticos y locales implica la intervención del Estado y disminuye las posibilidades de inversión de capital extranjero; b) el asegurar precios justos implica regulación e intervencionismo; c) el acceso a los recursos productivos por parte de los campesinos implica la desconcentración y distribución democrática de los mismos; d) el control de la comunidad es una apuesta por la acción colectiva y un rechazo a la propiedad privada individual de los recursos (fundamentalmente por las corporaciones de la alimentación) y del individualismo en sí mismo; e) la garantía del libre intercambio y uso de semillas y el rechazo a las patentes sobre las mismas choca con la propiedad privada, y finalmente, f) la inversión pública con políticas que favorezcan la vida en el medio rural, implican la intervención estatal.

Este sería un primer análisis simplificado desde la globalidad a partir del contexto socioeconómico, pero ciertamente, existen otros impactos concretos en el corto-medio plazo que analizaré a continuación y que para poner en practica la soberanía alimentaria pueden ser percibidos como limitaciones de la misma, o bien como mitos relacionados con los efectos de poner en marcha las políticas propuestas desde la soberanía alimentaria.

CRÍTICAS Y LIMITACIONES DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

–El precio de los alimentos puede subir

[11] Un ejemplo del modelo y políticas para el desarrollo es el propuesto desde las organizaciones financieras institucionales con los denominados Planes de Ajuste Estructural.

Las políticas de liberalización del comercio mundial de alimentos han permitido que los precios internacionales de las materias primas hayan bajado drásticamente durante las últimas décadas. Los críticos de la soberanía alimentaria pueden argumentar que los aranceles y la simple posibilidad de cerrar el mercado interno conllevan el riesgo de un aumento de los precios de los productos agrarios y, por tanto, se dificultaría el acceso de los pobres y los habitantes de la ciudad a los alimentos. Sin embargo, desde la soberanía alimentaria el análisis es diferente. En primer lugar, no es cierto que los precios finales tengan necesariamente que subir. Precisamente, la longitud de la actual cadena agroalimentaria, la gran cantidad de intermediarios que en muchos casos existen, o simplemente el abuso que sobre la misma cadena realizan las grandes empresas de distribución (supermercados, hipermercados, centrales de compra), desaparecerían en un contexto de soberanía alimentaria. La venta directa o la regulación del abuso de los intermediarios permitirían pagar precios justos a los productores sin que los consumidores vean afectados los precios que pagan por los productos agroalimentarios. Es decir, en un contexto de soberanía alimentaria los precios de los productos agrarios no tendrían por qué subir, si bien es cierto que esa posibilidad también existiría. Por citar algún ejemplo, en España los precios en origen de los productos agrícolas han llegado a multiplicarse hasta por once en destino, existiendo una diferencia media de 390% entre el precio en origen y el precio en destino[12]. La diferencia entre el precio que recibe el agricultor y el precio que finalmente paga el consumidor está por encima del 1.000 por ciento en productos como las mandarinas, las naranjas o las alcachofas[13]. Se calcula que más del 60% del beneficio final del precio del producto se concentra en la distribución moderna[14].

Por otro lado, es necesario analizar este efecto no como un elemento aislado, sino dentro de un contexto, y lo que se conseguiría sería no poner un parche a una situación creada por el propio modelo económico (la acumulación de bolsas de pobreza en las periferias de las ciudades, fundamentalmente originadas por la migración del campo a la ciudad), sino revertir el problema. Desde la soberanía alimentaria, se considera que, precisamente, la bajada de los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional conseguida mediante la liberalización de los mercados, junto con la cada vez menor participación de los Estados en las políticas comerciales (y otras políticas) son la causa de la pobreza y la migración rural. La continua bajada de los precios en origen de los alimentos provoca que el pequeño campesino no pueda vivir de lo que produce, los alimentos se transforman en bienes especulativos, en los que los precios de algunas materias primas se acaban determinando en las bolsas de grandes ciudades de los países ricos (ej. el precio internacional

[12] COAG, 2007.

[13] Intermón-Oxfam, 2005.

[14] Vivas, E. (2007). La distribución moderna: La invasión de los supermercados. Viento Sur, 94: 56-64.

de la soja o el maíz se determinan en la bolsa de Chicago). No en vano, más del 70% de los desnutridos del mundo habitan en áreas rurales de los países empobrecidos y dependen principal o parcialmente de la agricultura, la ganadería o la pesca como medio de vida. La mitad de las personas que padecen hambre en el mundo son productores de pequeña escala que viven de un área limitada de tierra, sin un acceso adecuado a recursos productivos. El 22% son familias sin tierra que con frecuencia sobreviven de sus ingresos generados bajo condiciones de trabajo precarias como jornaleros. Otro 8% forma parte de las comunidades de pescadores, cazadores y pastores[15].

Por tanto, ante la posibilidad de que efectivamente el aumento del precio de los alimentos dificultara el acceso a los habitantes de la ciudad, cabe señalar que, no siendo éste un hecho incuestionable, sí lo es el que los que pasan hambre son precisamente aquellos que producen los alimentos, y son estos los que acaban conformando la mayoría de las grandes bolsas de pobreza en la periferia de las ciudades y los que, al final, no pueden acceder a los alimentos ni en la ciudad ni en el campo. Si finalmente los precios de los alimentos aumentaran, probablemente todas estas personas que forman el cinturón de pobreza pudieran volver al medio rural del que una vez se vieron forzados a salir, pues el objetivo es revertir la migración rural. Para aquellos que no pudieran o quisieran volver y para los pobres que no tienen procedencia rural, habría que buscar otras alternativas, por ejemplo que el Estado garantizara una canasta alimenticia básica. Otra alternativa ante una eventual subida de precios sería subvencionar la agricultura campesina con el dinero que hoy día se dedica a subvencionar a los grandes productores y a las grandes empresas multinacionales, como ocurre en el caso de la política agrícola común (PAC). Así por ejemplo, en España los siete principales perceptores de ayudas recibieron 14,5 millones de euros en el año 2003, la misma cantidad que 12.700 pequeñas explotaciones agrarias, y la empresa multinacional Ebro Puleva recibió 20 millones de euros al año en ayudas por sus actividades en el sector del azúcar, con un 80% del mercado español[16]. Otras multinacionales perceptoras de ayudas de la PAC son Nestlé, Philip Morris (Holanda) o Royal Dutch Shell, que reciben por tanto sustanciosas subvenciones de la UE.

Ya en la actualidad estamos observando cómo el aumento del precio del petróleo y su perentorio agotamiento, junto con los agrocombustibles y otros factores de producción inducidos por otras fuerzas del mercado internacional (aumento de la demanda energética y alimentaria de los países emergentes, fundamentalmente China e India) están forzando al alza el precio de los productos alimentarios. En el contexto socioeconómico actual, tales factores hacen mucho más grave la situación de los países pobres de lo que sería dentro

[15] Sherr, S. (2003). Background Paper of the Millennium Project Task Force on Hunger. The Millennium Project. Secretaría general de las NNUU y UNDP. Nueva York. http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf

[16] Intermon-Oxfam, 2005.

de un contexto sustentado en la soberanía alimentaria. Ello es así porque entre otras consecuencias, la soberanía alimentaria revierte los procesos de migración rural, y la dependencia energética sería mucho menor (por los modelos de producción propuestos y el menor gasto en el transporte de alimentos). Sin embargo, en el contexto actual no hay salida para los ciudadanos pobres que no pueden acceder a los alimentos por el incremento de los precios.

Por otro lado, sería interesante remarcar que, en España es tan sólo en la última década, según las estadísticas existentes al respecto, que el porcentaje del presupuesto familiar dedicado a la alimentación está por debajo del 20%. El contexto sociopolítico actual equipara esto a desarrollo, pues dedicamos más presupuesto a otros gastos relacionados con el ocio y el sector servicios, y no tanto con las necesidades o el sector primario.

– *La agricultura campesina no puede alimentar a toda la población mundial en crecimiento.*

Las políticas actuales sugieren que hace falta producir más alimentos para disminuir el número de hambrientos y enfrentarnos al reto del aumento de la población mundial previsto. Para ello existen dos posibilidades, aumentar la productividad de la agricultura (y por tanto la intensificación) o incrementar la cantidad de tierras que están dedicadas a la agricultura. Se apuesta fundamentalmente por la primera, pero más productividad vía más intensificación implica un mayor control corporativo de la agricultura y los medios de producción agrarios, así como aumentar la presión sobre los ecosistemas agrarios. La crítica a la soberanía alimentaria por parte del modelo productivista, sugeriría que la agricultura campesina no es eficiente, y por tanto, no permitiría abordar el reto de alimentar a una población mundial creciente. Los productores más tecnificados son más eficientes y por tanto, pueden producir con menos costes. El argumento crítico sobre los límites de la soberanía alimentaria bajo la visión productivista destacaría que la población estaría pagando la baja productividad de los que desde la perspectiva del contexto actual se consideran ineficientes, es decir, los pequeños productores. Aquí entraríamos en el debate sobre qué se entiende por eficiencia y cuáles son los costes que consideramos deben cuantificarse. Es probable que en términos de kg/ha de un único cultivo, la agricultura industrial produzca mayor cantidad de alimentos, si bien algunos investigadores argumentan que en términos de cantidad total de alimento en una hectárea de terreno, una granja con alto grado de biodiversidad produce más que otra en régimen de monocultivo[17]. La mayor eficiencia y productividad de las pequeñas fincas así como la conservación de los recursos naturales son resultado de la capacidad de adaptación de la unidad campesina familiar,

[17] Rosset, P. (1999). The multiple functions and benefits of small farms agriculture. Oakland, CA, USA. Food First-The Institute for Food and Development Policy. 23 pp..

que es la base de la multifuncionalidad[18]. Así, en la finca campesina se desarrollan varias estrategias que se conjugan para asegurar el ingreso, basadas generalmente en el conocimiento que tienen los campesinos de su entorno. Con el tiempo, los sistemas agroecológicos muestran niveles de producción total por unidad de superficie más estables que los de los sistemas de alto coeficiente de insumos; producen tasas de rendimiento económicamente favorables; ofrecen un rendimiento de la mano de obra y de otros insumos suficiente para que los pequeños agricultores y sus familias puedan lograr un nivel de vida aceptable; garantizan la protección y conservación del suelo e intensifican la diversidad agrobiológica[19].

El argumento de la eficiencia productiva también está ligado al citado argumento sobre el efecto en los precios. Resulta que la mayor productividad posibilita además vender más barato, pero este es un argumento con trampa, pues el precio final de un producto dependerá de lo que imputemos como costes al producto final, y esto puede estar en último término determinado por las políticas nacionales e internacionales. Si no se cuantifica en el coste final de los alimentos el impacto medioambiental o social del producto, lo que estamos haciendo es subsidiar la ineficiencia ecológica de las granjas industriales en un momento vital para la humanidad. No en vano, la agricultura familiar además de mantener la agrobiodiversidad y tener un bajo grado de contaminación, dada su elevada eficiencia energética prácticamente no contribuye al calentamiento global[20], e incrementa el empleo rural y por tanto, favorece la fijación de la población rural. Cabría por tanto preguntarse, ¿Cuál es el coste de la pobreza que también pagamos por la alta productividad de los "eficientes"? ¿Cuál es el coste de la emigración y la expulsión de los campesinos? ¿Cuál es el coste ecológico? En definitiva, la diferencia en las argumentaciones sobre este aspecto proceden del hecho de que donde un modelo ve a los agricultores familiares como un anacronismo ineficiente tendente a la extinción, el otro los ve como la base de las economías locales y del desarrollo económico nacional y los que con mayor eficiencia pueden contribuir a la disminución del hambre. Por tanto, es importante determinar qué incluimos en los costes finales de la agricultura y el valor del producto final (sea o no en términos crematísticos).

Por otro lado, la soberanía alimentaria implicaría un cambio en los hábitos alimentarios. Se promovería el consumo de alimentos de temporada y disminuiría el consumo de carne. Esto último permitiría disminuir la presión sobre la superficie agraria mundial y dedicar más superficie de terreno a producir alimentos para alimentar a los seres humanos y no a los animales de granjas

[18] Op. cit..

[19] Altieri, M.A., Rosset, P. y Thrupp, L.A. (1998). El potencial de la Agroecología para combatir el hambre en el mundo en desarrollo. IFPR 2020 visión. Resumen 2020 No. 55.

[20] La agricultura junto con la deforestación por cambios de uso de la tierra, fundamentalmente para monocultivos de exportación, contribuyen en un 32% a las emisiones de gases de efecto invernadero (Stern, 2006).

industriales. Actualmente, en los países empobrecidos donde paradójicamente un número importante de la población pasa hambre, el 31% de los cereales cultivados se desvían para la alimentación del ganado, gran parte de los cuales se exportan a los países ricos. Este cambio de hábitos, lejos de significar una pérdida en la calidad de vida, resultaría en una alimentación más equilibrada y saludable[21].

Esta misma argumentación se podría extender para aquellos que criticaran la imposibilidad de alimentar a las ciudades con un modelo de agricultura campesina. Ciertamente este punto es complicado, pues aunque una gran parte de la población de las ciudades podría volver al medio rural, existen en el mundo ciudades de varios millones de habitantes que requerirían analizar cuidadosamente las posibilidades de alimentación de su población con modelos viables. Entre ellos estaría la posibilidad de promover huertos urbanos.

Un elemento importante de análisis en este apartado es el de reflexionar sobre el apoyo que desde las universidades ha tenido la agricultura campesina a nivel mundial. El apoyo a la agricultura campesina desde la soberanía alimentaria no es un apoyo basado en cómo aumentar la productividad de la finca, sino un apoyo basado en las necesidades de los productores y productoras, contando con su colaboración y participación durante el proceso de investigación. En este sentido, una limitación para poder abordar los sistemas de producción campesinos es tener que cambiar la visión lineal y unidimensional heredada de la formación técnica y científica actual, por una apertura mental dispuesta al reacomodo de sus esquemas cognitivos. Generalmente, incluso desde los intentos por entender la complejidad de los sistemas de producción campesinos, se han seguido los enfoques convencionales de las ciencias agrícolas y se siguen privilegiando los esquemas de pensamiento lineales y unidimensionales[22]. Ante esto, la ruptura de los esquemas rígidos de pensamiento, bajo los cuales nos hemos formado los científicos agrarios, es un primer paso necesario.

–La canasta alimentaria en los países ricos sería menos variada

Esta afirmación la podríamos dar por válida o no en función de cómo entendamos el término "variada": variedad en cuanto a cantidad de productos distintos, o bien variedad en cuanto a distintas especies de un mismo producto. Así por ejemplo, el modelo agropecuario actual ha favorecido el aumento en el número de productos que podemos encontrar en las estanterías de los supermercados durante todo el año, a la vez que esto ha significado la homogeneización de la canasta agroalimentaria en todo el mundo y la pérdida de

[21] Walker, P., Rhubart-Berg, P., McKenzie, S., Kelling, K. y Lawrence, R. S. (2005). Public health implications of meat production and consumption. *Public Health Nutrition*, 8 (4): 348-356.

[22] Mora-Delgado, J. (2007). Sociedades campesinas, agricultura y desarrollo rural. *Revista Luna Azul*, 24: 52-58.

variedades locales de distintos cultivos y razas animales que son la base de la biodiversidad. La desaparición de las variedades autóctonas y productos transformados artesanales han resultado en realidad en una disminución de la variedad de nuestra canasta alimentaria. Resulta difícil encontrar hoy día en España melocotón de agua tempranero, variedades de patata que se podían almacenar bien durante largo tiempo en lugares frescos y oscuros, o la manzana *ciri*, que se recolecta en octubre y se puede almacenar en lugares oscuros y frescos durante todo el invierno sin necesidad de frigorífico. La soberanía alimentaria antepone la diversidad entendida como la cantidad de variedades de un mismo cultivo que puedo tener en mi canasta alimentaria frente a la percepción de variedad en términos de cuántos productos diferentes tengo en mi canasta alimentaria, aunque sólo pueda tener un tipo de pepino, y no 50, o un tipo de carne de cerdo, y no cinco.

Así mismo la menor variedad de productos diferentes más que una limitación de la soberanía alimentaria sería una crítica que se podría realizar desde la práctica actual a la que estamos acostumbrados en los países ricos. Las canastas alimentarias actuales con productos "variados" y de invierno-verano todo el año, independientemente de la temporada, o productos tropicales exóticos, son simplemente un lujo ecológico totalmente prescindible, siendo este hábito una moda surgida sólo en las últimas décadas. Sería deseable que la ciudadanía de estos países, independientemente de la puesta en marcha o no de las políticas de soberanía alimentaria, fuera consciente de las implicaciones ecológicas de esta canasta alimentaria y apostara por un cambio.

–El trabajo rural es más duro

Al igual que la anterior, ésta sería más que una limitación una crítica al modelo de la soberanía alimentaria que apuesta por una mayor población rural viviendo dignamente del campo. El trabajo agrícola es efectivamente un trabajo duro, altamente dependiente de factores externos, como la climatología, lo que lo hace, además, inestable. Sin embargo, la situación laboral del empleo a nivel mundial, resultado de las políticas de desregularización, es la precariedad y la sobreexplotación, pocos derechos laborales e inestabilidad, además del estrés laboral que acompaña a muchos trabajos que, sin ser duros físicamente, someten al trabajador a grandes presiones psíquicas derivadas de la elevada competencia y competitividad. La percepción de que el trabajo en el campo es más duro que otros trabajos, o el desprecio que durante siglos ha existido hacia este sector de la población, bajo mi punto de vista se ha implantado en nuestro imaginario común (y en el del campesino) que entiende o presume que cualquier trabajo será siempre mejor que el del campo. Revertir esto mediante la valorización del conocimiento campesino y la actividad agraria es precisamente uno de los objetivos de la soberanía alimentaria. Sí que merece la pena destacar que la industrialización, intensificación y asalarización de la

agricultura ha conllevado la creación de una clase rural altamente explotada y de un empleo muy duro y precario: el de los jornaleros rurales sin tierra, trabajo que hoy día realizan en gran medida los inmigrantes. En cualquier caso, las condiciones del trabajo rural se podrían mejorar si se dedicaran esfuerzo y recursos para ello, siempre enfocados en tecnologías que puedan ser desarrolladas y replicadas por los pequeños productores.

– *La soberanía alimentaria no es la solución para los países más pobres que tienen que importar sus alimentos.*

Esta limitación que se podría imputar a la soberanía alimentaria es extremadamente interesante pues proviene de confundir a la soberanía alimentaria con la autarquía y, por otra parte, de no analizar las causas de los problemas y las políticas en su contexto, y pensar en alternativas que son parches y que no ataquen la raíz de tales problemas. En primer lugar, la soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, sino que prima el comercio local. Para el comercio internacional propone que éste se haga con criterios justos, ecológicamente y socialmente responsables, y bajo la coordinación de una institución que lo regulara con criterios que estuvieran en la línea de los establecidos por la soberanía alimentaria. En segundo lugar, los países que importan alimentos en su gran mayoría exportan a su vez materias primas alimentarias[23], lo que implica que dedican tierras de cultivo fértiles no para alimentarse, sino para producir mercancías.

– *La SA revierte el proceso clásico de desarrollo y, por tanto, imposibilita el desarrollo de los países empobrecidos.*

De manera muy simplificada, podríamos decir que el proceso de desarrollo clásico de las economías de los países seguiría el patrón de agricultura-industria-desarrollo. Ciertamente, la soberanía alimentaria revertiría este proceso, pues sus propuestas lo que finalmente conllevarían es frenar el proceso de migración rural y ampliar la población que vive de la agricultura, la pesca, la recolección, etc. Sin embargo, las políticas actuales encaminadas al desarrollo han demostrado que tampoco promueven el desarrollo industrial de los países empobrecidos, sino que los convierten en la periferia que trabaja para satisfacer las necesidades del centro (países ricos). Las políticas que favorecen la especialización y exportación de materias primas agrarias desde estos países y la liberalización de los servicios propuesta desde la OMC, frenan el desarrollo de políticas de sustitución de importaciones e impiden igualmente el desarrollo industrial de aquellos países.

[23] Moore Lappé, F., Collins, J., Rosset, P. y Esparza, L. (2005). Doce mitos del hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI. Editorial Icaria. Colección Antrazyt-Soberanía Alimentaria. 311 pp.

De todos modos, en mi opinión, sería deseable plantearse por qué el desarrollo industrial es el desarrollo óptimo de una sociedad, por qué las sociedades rurales son atrasadas, por qué seguimos manteniendo la histórica división del campo y la ciudad. En este punto volvemos al argumento anterior, la desvalorización de lo rural.

CONCLUSIONES

¿Cuál es la principal limitación de la soberanía alimentaria? Por lo analizado en el apartado anterior, podríamos afirmar que el modelo de desarrollo dominante bajo el sistema capitalista neoliberal, y las gafas con las que a través del mismo vemos el mundo, es en definitiva la principal limitación de la soberanía alimentaria. Algunas de las críticas realizadas a la soberanía alimentaria proceden de la visión productivista de la alimentación que acompaña al modelo liberal de desarrollo. La soberanía alimentaria no tiene como principal objetivo producir más alimentos, aunque reconoce que la agricultura campesina puede incrementar en gran medida su productividad y que una investigación que contase con los productores, dirigida a incrementar dicha productividad, sería igualmente deseable en aquellas zonas en las que fuera necesario. La soberanía alimentaria rompe con la visión productivista e introduce un enfoque de derechos, de responsabilidad social y ecológica en la producción de alimentos. De esa manera, establece que para alcanzar el verdadero derecho a la alimentación es necesario contar con el derecho a los recursos necesarios para producir (tierra, semillas, agua, bosques, biodiversidad), el derecho a decidir qué y cómo se produce y dónde se vende, primando la producción y venta local. Estas reivindicaciones van en dirección opuesta a las políticas mayoritarias, y de hecho, su éxito pondría en peligro el "reinado" de las grandes corporaciones de la alimentación. Es decir, la verdadera limitación de la soberanía alimentaria, es que las premisas para llevarla a cabo chocan frontalmente con las políticas promovidas desde el capitalismo neoliberal. La distribución de la riqueza, la democracia participativa, la localización de la economía, el respeto real al medio ambiente que implica un aumento de los costes de producción de los elementos productivos o de los medios de producción, el enfoque de derechos colectivos (y no sólo individuales), la promoción de la vida rural, etc. Todas estas premisas, puestas en marcha, con toda probabilidad conllevarían una reducción drástica del crecimiento económico mundial, una pérdida de poder de las transnacionales en general, lo que en definitiva, sería transformar totalmente la estructura social actual. Las tendencias actuales van en dirección totalmente contraria, introducir dentro de nuestro contexto sociopolítico (capitalismo neoliberal) a todas las sociedades (incluidas aquellas de los países empobrecidos que todavía son ajenos al mismo en su estructura de

organización social) y sectores productivos (agricultura campesina[24]) que no están dentro del mismo.

En este sentido, los valores, el vínculo con la tierra y el territorio, con las semillas, con sus antepasados, con el lugar mismo, son elementos fundamentales de la persistencia campesina que configuran su identidad, la cual puede ser mucho más fuerte que cualquier racionalidad económica. Más que un modo de producción, el campesinado debe considerarse como un modo de vida[25] y la soberanía alimentaria es una propuesta política que defiende dicho modo de vida, que por definición, se contrapone al modo de vida capitalista. Todo ello, en definitiva, supone un traslado del poder en la cadena agroalimentaria actual, desde las empresas de la agroindustria hacia los campesinos, que en definitiva es el objetivo de la soberanía alimentaria.

REFERENCIAS

Altieri, M.A., Rosset, P. y Thrupp, L.A. (1998). El potencial de la Agroecología para combatir el hambre en el mundo en desarrollo. IFPR 2020 visión. Resumen 2020 No. 55.

CIP (2006). Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaría. La reforma agraria en el contexto de la soberanía alimentaria. El derecho a la alimentación y a la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad. Documento temático cinco de la Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural. Porto Alegre, Marzo 2006. 34pp.

CIP (2002). Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaría. Forum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. 8-13 Junio, 2002. 4pp.

COAG (2007) El poder de las grandes superficies en la cadena agroalimentaria, Madrid, COAG.

FAO (1996). Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. FAO, Rome: World Food Summit 96/3.

FAO (2006). The state of food insecurity in the world 2006. Eradicating world hunger –taking stock ten years after the World Food Summit. FAO, Rome. 44pp.

[24] La agricultura campesina, por su propia definición (ver Mora-Delgado, 2006), está al margen del sistema capitalista y es, además, un peligro para su propio desarrollo. La revolución verde, la tecnificación y la industrialización de la misma se pueden considerar en sí mismas estrategias que han permitido introducir a la agricultura en el sistema capitalista y desviar el centro de poder dentro de la cadena agroalimentaria.

[25] Mora-Delgado, Op. cit..

Intermon-Oxfam (2005). Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres. Informe 4. Comercio con justicia. 50pp

Moore Lappé, F., Collins, J., Rosset, P. y Esparza, L. (2005). Doce mitos del hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI. Editorial Icaria. Colección Antrazyt-Soberanía Alimentaria. 311 pp.

Martínez, E. y García, O. (2000). What is "Neo-Liberalism"? A Brief Definition. Global Econ 101: An Intro to the Global Economy. En WWW Acceso Enero 2008: http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalDefined.html

Mora-Delgado, J. (2007). Sociedades campesinas, agricultura y desarrollo rural. *Revista Luna Azul*, 24: 52-58.

Olarte Rodríguez, L. (2005). Walden dos: crítica al paradigma económico moderno. *Revista Diversitas: Perspectiva en Sociología*, 1 (2): 217-226.

Portes, A. (1988). El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: Tendencias emergentes y efectos inesperados. *Perfiles latinoamericanos*, 13: 9-53.

Rosset, P. (1999). The multiple functions and benefits of small farms agriculture. Oakland, CA, USA. Food First-The Institute for Food and Development Policy. 23 pp.

Sherr, S. (2003). Background Paper of the Millennium Project Task Force on Hunger. The Millennium Project. Secretaría general de las NNUU y UNDP. Nueva York. http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf

United Nations (2002). Economic and Social Council Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Right to Food. Fifty-seventh session. Item 111 (b) of the provisional agenda. A57/156.

Vivas, E. (2007). La distribución moderna: La invasión de los supermercados. Viento Sur, 94: 56-64.

Walker, P., Rhubart-Berg, P., McKenzie, S., Kelling, K. y Lawrence, R. S. (2005). Public health implications of meat production and consumption. *Public Health Nutrition*, 8 (4): 348–356.

CAPÍTULO II

EL REFORZAMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

THE ROLE OF NATIONAL POLICIES AND PROGRAMS IN PROMOTING THE REALIZATION OF THE RIGHT TO FOOD[1]

Marc J. Cohen[2] and James V. Riker[3]
International Food Policy Research Institute

INTRODUCTION

Nearly a quarter of a century ago, Philip Alston observed that "the right to food has been endorsed more often and with greater unanimity than most other human rights, while at the same time being violated more comprehensively and systematically than probably any other right"[4]. At first glance, that assertion remains no less true today, with 852 million people –one of every eight humans– living in food insecurity and the problem having worsened during the latter half of the 1990s [5].

Yet the right to food –both as a legal claim and as a package of state obligations toward citizens and other states– remains a powerful instrument in the struggle to achieve a food-secure world. It conceptualizes hunger as an object of state and global obligations and hungry people as active agents in overcoming their circumstances, not victims to be pitied or passive recipients of state and international voluntary benevolence. In recent years, moreover, worldwide efforts to clarify the meaning of the right to food have made its potential value as a development and food security tool more readily evident.

Over the past decade, a variety of stakeholders have engaged in efforts to clarify the content of the right to food, and to develop guidance to assist states with its implementation. However, the question of what added value a right to food approach brings to efforts to achieve poverty reduction and food security remains highly contested.

[1] Paper prepared for presentation at the Academic Network for Legal Empowerment of the Poor Workshop, University of Oslo, October 26-27, 2007.

[2] Research Fellow, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

[3] Director, Beyond the Classroom Program, University of Maryland.

[4] See Alston, P. And K. Tomasevski, eds. 1984. The Right to Food. Dordrecht, the Netherlands: Martinus Nijhoff.

[5] See Fao. 2006 a. The State of Food Insecurity in the World 2006. Rome: FAO.

Skeptical governments, such as that of the United States of America, argue that economic, social, and cultural (ESC) rights, such as the right to food, are “aspirational goals,” subject to “progressive realization,” unlike civil and political rights (e.g., freedom of expression, association, and belief and the right to due process of law), which are “inalienable and immediately enforceable.” Furthermore, in its national plan for follow-up to the 1996 World Food Summit (WFS), the U.S. government argued,

> *...the best route to food security, particularly in the most food-insecure countries, is not through legal instruments, but through adoption of sound policies that expand food production, encourage economic development, and improve access to food*[6] .

In other words, in the U.S. view, the right to food has *no* added value beyond adopted the right policies and implementing the right programs.

For their part, advocates of a rights-based approach to development likewise criticize the emphasis on legalism with respect to the right to food and other ESC rights since the WFS. These advocates acknowledge that a legal approach, including an emphasis on the justiciability of ESC rights in courts or similar bodies is useful and probably even necessary. However, the human rights advocates go on to emphasize the importance of empowerment of poor people, their participation in the political process, and their engagement in holding public service delivery agencies accountable for their performance (or lack thereof) as essential to protection and promotion of ESC rights. This approach, like that of the United States government, also gives a privileged place to civil and political rights, but it stresses the importance of these rights in realizing ESC rights, including the right to food[7].

Aside from this debate, it is striking how little the right to food and the broader rights-based approach to food security and development have influenced national development planning. One hundred fifty six states are parties to the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (IESCR), the binding international legal instrument containing the right to food, and several others have signed the Covenant but have not yet ratified it, including the United States. Yet an analysis of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and reports on efforts to achieve the Millennium Development Goals (MDGs) reveals that many of these states parties make little or no reference to their human rights obligations under the ICESCR or to a rights-based approach in carrying out their anti-poverty plans.

---

[6] See USDA (U.S Department of Agriculture). 1999. U.S. Action Plan on Food Security: Solutions to Hunger. Washington: USDA.

[7] See Dréze, J. And A.SEN. 1989. Hunger and Public Action. Oxford: Clarendon Press. See UNPD (U.N. Development Programme). 2000. Human Development Report 2000: H>uman Rights and Human Development. New York: Oxford University Press.

Moreover, a state's ratification of the Covenant alone is no guarantee of food security. One can point to states parties such as India, where malnutrition afflicts nearly half of the preschool children[8], or Brazil, where indigenous and Afro-Brazilian children have much higher malnutrition rates than the national average[9]. This is despite agricultural abundance in India and Brazil's status as an agricultural export superpower. In both countries, the availability of judicial and quasi-judicial recourse mechanisms, the existence of a legal community willing to engage in litigation on matters related to ESC rights, and the active involvement of civil society organizations and broad social movements have all proved crucial to advancing the right to food.

We proceed in this paper as follows. First, we offer some brief background on the right to food and more recent efforts to clarify its content and develop guidelines for its progressive realization. Next, we look at the place of national plans, policies, and programs in advancing the right to food. We then discuss PRSPs and the MDGs as key drivers of national development plans in recent years, and the growing convergence between the two. We proceed to look at the disjuncture between the right to food on the one hand and PRSPs and the MDGs on the other. As part of this discussion, we also look at the role of the right to food and the rights-based approach to development in national food security and nutrition plans, which are usually prepared in order to implement the broader PRSPs. Moving from broad planning and policy frameworks to program design and implementation, we discuss social protection in a number of countries, and the extent to which cash transfer programs (both conditional and unconditional) adopt a rights-based approach. Finally, we offer more detailed discussion on the essential role of recourse mechanisms and civil society action in holding governments accountable to their commitments on the right to food.

BACKGROUND ON THE RIGHT TO FOOD

The Universal Declaration of Human Rights, approved by the U.N. General Assembly in 1948, provides in Article 25 that "Everyone has the right to

---

[8] See UNDP. 2007. Human Development Report 2007-2008: Fighting Climate Change, Human Solidarity in a Divided World. New York: Oxford University Press.

[9] See Brazilian Ministry of Health. 2004. "Pesquisa do IBGE Revela Que O Brasileiro Mudou O Seu Padrao Alimentar" ["Government Statistical Office's Study Shows That Brazilians Have Changed their Food Consumption Patterns"]. Posted at http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/pesquisa_ibge.pdf.

SCN /Standing Committee on Nutrition of the U.N. System). 2004. "Brazilian Case Study." Posted at http://www.unsystem.org/scn/Publications/ecosoc/FULL%20Brasil%20case%20study%2oe.doc (English) http://www.unsystem.org(scn/Publications/ecosoc/32sessao.pdf(Portuguese).

IUNS (International Union of Nutritional Sciences). 2005. "Report on Activities of the Task Force on the Nutrition in Transition." Posted at http://www.iuns.org/features/Nutrition%20in%20Transition_ report.htm.

a standard of living adequate for the health and wellbeing of himself [*sic*] and his family, including food...”[10]. The Declaration is not a binding international legal instrument, although some legal scholars accord it the status of “customary international law”[11].

The ICESCR, drafted in 1966, includes a two-part right to food[12]. The first part, “the fundamental right of everyone to be free from hunger,” is generally viewed as the minimal right not to starve, and is the only right that the Covenant characterizes as “fundamental”[13]. The second is a broader “right to adequate food,” which is subject to “progressive realization” in light of resource limitations in developing countries; the right to be free from hunger, in contrast, is subject to immediate implementation.

The ICESCR also includes the right to social security (Article 9), adequate clothing and housing (Article 11), the highest attainable standard of health (Article 12), and education (Article 13)[14]. The Covenant obligates the states that have ratified it to engage in international cooperation and assistance to achieve ESC rights[15]. In other words, the richer states parties are supposed to help the poorer ones with “progressive realization.” With the requisite number of ratifications, the ICESCR entered into force as binding international law in 1976[16].

The 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC) reiterates that all children have right to food. All states except Somalia and the United States have ratified it, making the CRC one of the most widely accepted human rights instruments[17].

A number of U.N. conferences and summits have reaffirmed the right to food, most notably the WFS in 1996. While declarations at such gatherings are not binding international law, they do indicate a “soft law” global consensus[18].

Between 1979 and 1985, the U.N. Economic and Social Council monitored states parties’ implementation of the ICESCR, including the right to food. In the latter year, the Council established the Committee on Economic,

---

[10] UDHR 1948.

[11] Nom Cotula, L. and M. Vidar. 2003. “The Right to Adequate Food in Emergencies”. FAO Legislative Study No.77. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Posted at ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4430E/y4430E00.pdf.

[12] ICESCR 1966, Article 11.

[13] Nom Cotula and Vidar 2003 op. cit.

[14] ICESCR 1966.

[15] ICESCR 1966, Articls 2 and 11.

[16] See Kent, G.2005. Freedon from Want: The Human Right to Adequate Food. Washington: Georgetown University Press.

[17] Kent, op. cit.

[18] See Cotula, L. and M. Vidar. 2003. “The Right to Adequate Food in Emergencies.” FAO Legislative Study No. 77. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Posted at ftp://ftp://fao.org/docrep/fao/005/y4430E/y4430E00.pdf.

Social and Cultural Rights (CESCR), an independent body of experts, to which states parties submit reports every five years on their implementation of their Covenant obligations. The CESCR also gathers information and holds open forums on relevant questions. Periodically, it issues General Comments (GCs) on particular aspects of the Covenant, especially elaborations on the rights that it specifies[19]. Although these are not binding on states parties, they "constitute the interpretation of the UN body institutionally responsible for monitoring the application of the treaty, and enjoy therefore a particular authority"[20]

In 1983, the U.N. Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (now know as the Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights), a "think-tank" of independent experts reporting to the intergovernmental U.N. Commission on Human Rights (now the Human Rights Council), appointed a Special Rapporteur on the Right to Food, Asbjørn Eide. His subsequent report laid out a tripartite typology of state obligations related to all human rights[21].

According to Eide, states must respect, protect, and fulfill human rights. The first obligation involves refraining from actions that violate rights. The second requires states to prevent individuals and collectivities under their jurisdiction from violating rights. The third obligation has two parts: states must *facilitate* individuals' efforts to realize their rights, and, for those who are unable to do so, *provide* for the right in question op. cit. In the years since Eide completed his study on the right to food, the CESCR, civil society organizations, national constitutions, and national human rights institutions have widely adopted this typology as a framework for state obligations in the realization of human rights.

The WFS Plan of Action called for a process through the U.N. human rights system that would further clarify the content of the right to food, as well as for the development of voluntary codes of conduct to assist in its implementation. As a result, in 1999, the CESCR issued GC 12, on the right to adequate food, and for the first time, explicitly adopted Eide's tripartite typology of state obligations to explain the steps states parties should take to achieve progressive realization of a Covenant right[22] . The GC defines the normative content of the right to adequate food as follows:

The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate

[19] Kent, op. cit.

[20] Op. cit.

[21] See Eide, A. 1989. "The Right to Adequate Food as a Human Right. "Human Rights Study Series No. 1.. New York: United Nations.

[22] CESCR 1999. 2007. See "State Obligations Revisited. "In W.B. Eide and U. Kracht, eds., Food and Human Rights in Development, Volume II: E volving Issues and Emerging Applications. Antwerp: Intersentia. Pp. 137-158.

food *shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients.* The right to adequate food *will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters*[23].

In 2002, the World Food Summit: *five years later* called for negotiations under the auspices of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) to agree on a set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security. The intergovernmental FAO Council unanimously agreed to the guidelines in 2004, after nearly two years of often difficult negotiations[24]. This is the first such detailed guidance to states agreed upon for a specific ESC right.

THE ROLE OF NATIONAL PLANS, POLICIES AND PROGRAMS IN THE REALIZATION OF THE RIGHT TO FOOD

Efforts since the WFS to interpret the right to food and provide guidance on how to achieve its progressive realization place great emphasis on national plans, policies, and programs as mechanisms to put this right into practice. GC 12 calls for states parties to the ICESCR to devise national strategies to ensure food and nutrition security for all, based on human rights principles, as a key implementation step[25]. The relevant human rights principles include accountability, non-discrimination, transparency, empowerment and participation, the availability of recourse mechanisms, and awareness building and capacity development for both rights-holders and duty-bearers[26]. According to GC 12, states parties should adopt very comprehensive food security and nutrition strategies, addressing all aspects of the food system, as well as relevant matters related to health, education, employment, and social security[27]. GC 12 also encourages states to consider enactment of a framework law on the right to food[28].

The 2004 Right to Food Guidelines go into considerably more detail on steps that states can take to progressively realize the right to food. Moreover, the Guidelines take account of developing countries' widespread adoption of

---

[23] CESCR 1999, Paragraph 6, emphasis in original.

[24] See FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (2005). Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to aAdequate Food in the Context of National Food Security. Rome: FAO.

[25] CESCR 1999, Paragraph 21.

[26] See FAO.2006b.The Right to Food Guidelines, Information Papers and Case Studies. Rome: FAO.

[27] CESCR 1999, Paragraph 25.

[28] Paragraph 29.

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs, discussed below), and recommend that these incorporate the right to food and human rights principles. In particular, Guideline 3.4 says that states "should consider adopting, and, as appropriate, reviewing a national poverty reduction strategy that specifically addresses access to adequate food." Guideline 3.6 adds, "In their poverty reduction strategies, States should... give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources..."[29].

States' implementation of this guidance offers a decidedly mixed picture. According to a 2004 analysis, more than 40 countries explicitly include the right to food in their constitutions, and even more, 54, have mechanisms whereby rights related to food are justiciable, i.e., citizens can take claims of violations of these rights to courts or other such bodies[30].

Following the adoption of the Right to Food Guidelines, FAO established a Right to Food Unit. Its duties include providing capacity building services to member states in their implementation of the right to food, on the basis of the Guidelines. In Brazil, FAO has supported the office of the National Rapporteur on the Human Right to Food, Water, and Rural Land. The Rapporteur's mandate includes developing the capacity of public officials to carry out their duties with respect to right to food, and to empower citizens, especially those from marginalized communities, by making them aware of their rights. FAO has also supported the Brazilian government's efforts to establish a human rights-based monitoring system on food and nutrition security, and to strengthen its existing laws and institutions related to the right to food. In Mozambique, FAO is training both officials and citizens in how to apply the right to food, and is also supporting the work of an advisory body on the right to food that helps the government to implement food security policy; this group includes government and civil society representatives. In Sierra Leone, FAO is supporting the Right to Food Secretariat in the Office of the Vice President. This body seeks to coordinate initiatives at all levels of government, across ministerial lines, and within civil society in order to help realize the policy of establishing a lasting peace and an end to hunger in a country devastated by years of civil war[31].

Implementation of the right to food remains a work in progress. To date, only a distinct minority of the states parties to the ICESCR have integrated this right into their fundamental laws and justice systems. Furthermore, very few have gone beyond constitutional provisions to elaborate detailed domestic

---

[29] FAO 2005, Op. cit.

[30] McClain-Nhlapo, C.2004."Implementing A Human Rights Approach to Food Security. 2020 Africa Conference Brief No. 13. Washington, DC: IFPRI.

[31] Rae, I.,J. Thomas, and M. Vidar. 2007. "History and Implications for FAO of the Guidelines." In WXB. Eide and U. Kracht, eds., Food and Human Rights in Development, Volume ii: Evolving Issues and Emerging Applications. Antwerp: Intersentia. Pp. 457-488.

implementation legislation op. cit. Brazil's framework law on the right to food is a notable exception op. cit.

PRSPS AND NATIONAL DEVELOPMENT PLANS

Since 1999, the World Bank and International Monetary Fund (IMF) have encouraged developing and transition countries to prepare Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). The strategies contained in the papers are supposed to be comprehensive, long-term, focused on outcomes that benefit poor people, and derived from participatory partnerships among national governments, a broad range of civil society organizations, and donors. The Bank and IMF *require* countries seeking debt relief under the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) initiative to prepare PRSPs[32]. As of 2007, 51 countries had prepared such papers and another 13 had completed "interim" PRSPs[33].

Although the international financial institutions insist that PRSPs must be "country owned" and developed through a broadly representative and participatory process, critics contend that the Bank and the IMF in fact tend to dominate the process. Indeed, many of the papers reflect the macroeconomic policy preferences of the two institutions, and their content in this area is not so different from the structural adjustment programs of the 1980s and 1990s. Frequently, the process of developing PRSPs in practice allows limited or no debate about macroeconomic issues and targets for cuts in public expenditure[34]. This "prefabrication" of the strategies in Washington seriously undermines the promised country ownership and participatory development of the papers. Nevertheless, because many low-income countries continue to rely on the resources that the Bank and IMF offer, their governments accept the institutions' policy prescriptions.

A related problem is that the Bank and IMF, along with the regional development banks, U.N. agencies and bilateral donors, increasingly favor "sector-wide approaches" to development to implement the PRSPs. On the positive side, this requires donors to harmonize their activities in a country, but it also means that most development assistance is funneled into discrete sectors, such as agriculture, health, or education. Such an approach has negative implications for cross-sectoral development issues such as food security and nutrition. Good nutrition depends not only on access to, and appropriate utilization

[32] IMF 2005.

[33] All full and interim PRSPs referenced in this paper can be found at http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp

[34] Mathews, S.2007. "Discoursive Alibis: Human Rights, Millennium Development Goals, and Poverty Reduction Strategy Papers." Development 50(2):76-82.

of food, but also on access to health services, clean water, and safe sanitation, as well as appropriate caring practices for children[35].

We examined the content of some PRSPs to ascertain the extent to which they are grounded in a human rights framework. Those of Ethiopia (adopted in 2006) and Honduras (2001) make extensive references to human rights and the rights of specific vulnerable groups, such as women, children, and disabled people.

The Honduras PRSP also refers extensively to the state's obligation to protect and promote human rights, as well as to the need for transparency in governance, citizen participation in policy making and implementation, and representative processes. At the same time, the Honduran strategy and the associated Poverty Reduction Growth Facility provided by the IMF place great emphasis on reduced government spending, trade liberalization, and the privatization of health and education. Although civil society organizations did participate in the process of developing the PRSP, critics charge that the process excluded rural poor people, women, children, youth, disabled people, and indigenous Hondurans, i.e., the very poor citizens the strategy is intended to help. Moreover, between 2001, when the Honduran government adopted the PRSP and 2004, when it issued a progress report, poverty had not declined and the country did not meet the targets in the strategy[36]. So far, the country's attempt to join human rights, poverty reduction, and neo-liberal economic policies has not succeeded.

Like Ethiopia and Honduras, Liberia is a state party to the ICESCR. Yet its 2007 interim PRSP makes no mention at all of "rights," "accountability," "participation," or "civil society."

Similarly, Haiti's 2006 interim PRSP mentions "rights" only in the context of criminal court proceedings. Unlike the other three countries, Haiti has not signed or ratified the ICESCR. But, having ratified the CRC, Haiti's government has taken on obligations with respect to children's right to food and other rights. The paper makes no references to these.

This brief examination of the content of PRSPs does not pretend to be a systematic analysis; it is only intended to be illustrative. But it is clear from the examination of these four PRSPs that the text will not necessarily reference state's human rights obligations, even though these should shape policy making, including macroeconomic policy. In the case of Honduras, moreover, it is not clear that textual references to human rights will actually influence the policy making that the PRSP drives; otherwise, one would expect that any commitments that the government makes to budget cutting would include a

[35] Shrimpton, R. 2007. "A Food and Nutrition Policy Framework to Help Realise the Human Right to Adequate Food- Lessons from FOUR Country Case Studies. "In W.B. Eideand U. Kracht eds., Food and Human Rights in Development Volume II:Evolving Issues and Emerging Applications. Aantwerp: Intersentia. P.p 387-422.

[36] See Hunt, S. 2.004. Honduras Update. 20 May. Tegucigalpa: Trócaire. Posted at www.eurodad.org.

systematic effort to protect vulnerable groups from reduced living standards. One might also question whether longstanding efforts to "mainstream human rights" in the U.N. system have affected the operations of the World Bank and IMF, as integral parts of that system. In particular, these international financial institutions do not take the initiative to insist that PRSPs relate the strategy to existing human rights commitments.

MDGS AND NATIONAL DEVELOPMENT PLANS

The eight Millennium Development Goals (MDGs) were originally articulated in the Declaration of the 2000 U.N. Millennium Summit. They focus on reducing poverty, hunger, and child mortality; achieving universal primary education, gender equality, women's empowerment, and environmental sustainability; improving maternal heath; combating HIV/AIDS, malaria, and other diseases; and forging a partnership for development (U.N. General Assembly 2000 United Nations Millennium Declaration). While all of these goals have some bearing on the right to food, the first, aimed at cutting the proportion of people living in poverty and hunger by half from 1990 levels by 2015, is the most relevant.

As Alston has observed, the MDGs have since then "become the single most important focus of international development efforts to promote human development and dramatically reduce poverty"[37]. Moreover, the Millennium Declaration unambiguously embeds the MDGs in a larger global program to achieve peace, justice, and human rights for all (U.N. General Assembly 2000).

Particularly in light of the clarifications and guidance on implementing the right to food developed since the WFS, this right offers an important road map for both states and the larger international community to achieve the MDG hunger target. More importantly, the right to food implies that "cutting hunger in half" –which the global community might achieve by focusing on the easiest cases– must remain no more than an intermediate goal on the path to "food security for all," the point of progressive realization of the right to adequate food.

However, policy makers in both the North and the South tend to reference the goals outside of their original context, exclusively in needs-based terms[38]. Indeed, Alston found, in surveying 15 national reports to the United Nations

---

[37] See Alston, P. 2005. "SHIPS Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals." Human Rights Quarterley 27(3): 755-829.

[38] See Hagen, R. 2007. "Statement by Robert Hagen, Acting ECOSOC Representative, on Agenda Item 109: REPORT OF THE Secretary-General on the Work of the Organization, in the General Assembly."U.S. Mission to the UN press release 232(07), October 8. Posted at http://www.usunnewyork.usmission.gov/press_releases/20071008_232html.

on efforts to achieve the MDGs, filed in 2004, that only one, that of Bosnia-Herzegovina, systematically made reference to the government's human rights obligations. Another six reports made perfunctory references to human rights (Gabon, Ghana, Ethiopia, the Philippines, Thailand, and Viet Nam), while the rest (Afghanistan, China, Hungary, Saudi Arabia, Slovak Rep., Slovenia, Ukraine, and Zambia) made no mention of rights whatsoever op. cit.

This disjuncture between the MDGs on the one hand and human rights, including the right to food, on the other, contrasts sharply with efforts to harmonize PRSPs and the MDGs. The U.N. Millennium Project, led by Professor Jeffrey Sachs, which has devised strategies for achieving the MDGs, has explicitly called for the latter harmonization, and the donor community and developing-country governments alike seem to have embraced it Mathews 2007 op. cit. The IMF has explicitly stated that PRSPs seek to create country strategies "to provide the crucial link between national public actions, donor support, and the development outcomes needed to meet the United Nations' Millennium Development Goals..."[39]. Likewise, the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), the development program of the African Union that is strongly supported by the G-8, seems to have embraced this convergence Mathews 2007 op. cit. On the positive side, this puts poverty reduction, human well-being, gender equality, and sustainability at the top of the development agenda, but it does so without reference to rights or popular participation in policy-making. Furthermore, the harmonization effort inserts the MDGs into the PRSP process as another non-negotiable element alongside the World Bank and IMF macroeconomic policy preferences, thereby further undermining the country ownership and participatory processes that are supposed to underpin the PRSPs.

NATIONAL FOOD SECURITY AND NUTRITION STRATEGIES

Many developing countries have adopted national food security or nutrition strategies, often as part of their efforts to implement PRSPs. As with the PRSPs and national MDG reports, these strategies inconsistently incorporate the right to food, a rights-based approach, and reference to the given state's human rights obligations. We have found instances where specific plans are right-to-food oriented whereas overarching strategies are not. However, even when a human rights framework drives food and nutrition strategies, implementation does not always clearly contribute to progressive realization of the right to food, because resource allocation remains a serious constraint, and it is not clear whether international cooperation will fill in the gap, despite the obligation of rich countries vis-à-vis low-income nations under the ICESCR.

[39] IMF, 2005..

We again look briefly at some existing food security and nutrition strategies and their implementation. Again, we do not claim to have systematically surveyed these strategies; instead, we point to the details of strategies available to us to illustrate the range of approaches.

Haiti –a country afflicted with endemic extreme poverty, food insecurity, poor health, and political instability– ranks in the bottom quintile (20th from the last of the 118 countries surveyed) on IFPRI's 2007 Global Hunger Index, a composite measure of inadequate calorie consumption, child malnutrition, and child mortality[40] . Only half of the population has access to clean drinking water and 28 percent to sanitary facilities. Childhood measles immunization coverage is only around 50 percent. Half of the primary school-aged children do not attend school[41]. The country has not adopted a food security or nutrition strategy, but the interim PRSP puts a good deal of emphasis on agriculture, food security, and nutrition. Given the concentration of extreme poverty in rural areas (home to 77 percent of the extreme poor), the strategy calls for increases in agricultural productivity to boost rural incomes. It also emphasizes improved access to primary health care, safe water, and clean sanitation for all Haitians. It seeks to move toward universal primary education. The plan also seeks to expand school feeding. Haitian officials have informed us that the full PRSP, expected to be completed some time in 2007, will emphasize school feeding as a means to link local agriculture with education[42]. However, at present, most schools in Haiti do not have canteens or running water. Accordingly, the interim PRSP also makes improvements in school quality a priority. Hence, the paper implicitly incorporates some elements of a rights-to-food approach to food security and nutrition (a broad multi-sectoral strategy and universal access to services). In terms of implementation, it should be noted that Haiti is much more dependent on external assistance than other countries in the Latin America- Caribbean (LAC) region; in 2005, aid accounted for over 12 percent of the country's economy, compared to a regional average of just 0.3 percent[43]. Whether the country will be able to implement all of the ambitious goals in the interim PRSP remains to be seen. Non-public provision accounts for a very high percentage of health and education services, and access is a very serious problem for the poor majority of Haitians, especially in rural areas.

[40] See DWH (German Agro-Action), International Food Policy Research Institute, and CONCERN Worldwide. 2007. The Challenge of Hunger 2007. Bonn, Washington, and Dublin: DWH, IFPRI, and Concern Worldwide.

[41] See Cayemittes, M., M.F.Placide, S. Mariko, B. Barrère, B. Sévère, and C. Al.exandre. 2007. Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, EMMUS-IV, Haïti 2005-06 [Demographic and Health Survey , Haïti 2005-06]. Calverton, MD: Ministêre de la Santé Publique et de la Population, Institut Haïtien de Lénfance, And Macro International Inc.

[42] Hérard Jadotte, Secretary General of the Haitian PRSP Committee, personal communication, April 2007.

[43] See 2007. Wordl Development Indicators. CD-Rom.

Uganda has adopted two policies related to food and nutrition security under the overall umbrella of its PRSP, the Poverty Eradication Action Plan. These are the Plan for the Modernization of Agriculture and the Uganda Food and Nutrition Policy. Whereas the overall PRSP and the agriculture plan do not recognize food as a human right, the food and nutrition policy consistently takes a rights-based approach. It was developed through a broad participatory process. However, the government has yet to adopt an investment plan as part of its implementation[44].

Ethiopia has adopted a National Nutrition Strategy as part of the implementation of its PRSP. The 2005 framework document prepared in support of this strategy references the Universal Declaration of Human Rights, the CRC, and women's rights, as well as constitutional provisions on the right to food. The strategy aims at a broad, multi-sectoral approach to nutrition, based on the UNICEF conceptual framework. It is noteworthy that the country has made progress in reducing poverty and tackling child malnutrition in recent years, due to strong economic growth, particularly in the agricultural sector (which provides livelihoods to the overwhelming majority of Ethiopians); increased investment in health and education; and improvements in female education, which is known to have a positive influence on child nutrition[45].

Liberia's 2007 draft National Food Security and Nutrition Strategy[46], in contrast to the interim PRSP, strongly emphasizes the right to food and takes a rights-based approach, referencing the state's duty to respect, protect, and promote human rights. It also stresses transparency, accountability, empowerment, non-discrimination, and rule of law as key elements. The strategy is multi-sectoral and seeks to ensure that all Liberians have access to resources. Given Liberia's context, the strategy seeks to foster food security and good nutrition as a means of sustaining the fragile state of peace. While taking a consistent rights-based approach, it also clearly links itself to the interim PRSP and the MDGs. The strategy calls for creation of a Food Security and Nutrition Coordination Council, with civil society representation, to carry out implementation. As the government has not yet adopted the strategy, it is not possible to assess implementation.

Brazil has adopted and implemented one of the world's most ambitious rights-based food security and nutrition plans[47]. The right to food is explicitly guaranteed in the country's constitution. Following the election of President

---

[44] See Aliro Omara, J.M.2007. "Promoting a Rights-based Approach to Food and Nutrition Security in Uganda. " In W.B. Eide and U. Kracht., eds., Food and Human Rights in Development, Volume II: Evolving Issues and Emerging Applications. Antwerp: Intersentia. Pp. 161-180.

[45] DWH et al. 2007 op. cit.

46 The framework and draft strategy are posted at http://www.ifpri.org/PUBS/wpapers/ethionutrition.asp. The International Food Policy Research Institute assisted in the drafting of the framework and strategy, along with Ethiopian collaborators.

[47] Discussion of Brazil in this section is based on SCN (2004) and Valente (2007).

Luiz Inacio Lula da Silva in 2002, the government has made its *Fome Zero* (Zero Hunger) program a top policy priority. Brazil has not adopted a PRSP, but it has sought to align its right-to-food approach to ending hunger with the MDGs. To help implement the policy, the national government devotes 6 percent of its expenditures to health and another 6 percent to education, compared to just 3 percent for the military. However, resource allocation is severely constrained because debt service payments gobble up 61 percent of export earnings. As a result, it is estimated that less than one fifth of public spending is directed to low-income Brazilians.

Civil society has an important role in food and nutrition policy making through councils established at the federal, state, and municipal level. Two-thirds of the members come from civil society and the rest from the relevant level of government. These councils constitute an important accountability mechanism, and there are others, such as the National Rapporteur, mentioned above, and the Public Ministry, discussed below.

Fome Zero seeks to reduce poverty through a variety of interventions, thereby reducing malnutrition over the longer term. The centerpiece is *Bolsa Familia*, which provides income transfers to poor families. Like other social programs in Brazil, it is administered at the state and local level. However, the lack of public health and community nutritionists at the state and municipal level hampers effective decentralized service delivery.

A number of other elements go into the national nutrition policy. Brazil has one of the largest school feeding programs in the world and provides free meals in all public schools. The program emphasizes the use of locally produced fruits and vegetables. The program also tries as much as possible to purchase food from local smallholder farmers, in order to bolster their incomes, school enrollments, and the nutrition of school-aged children. The government has developed dietary guidelines on the proportions of different food groups that ideally should be eaten each day to achieve a balanced diet. These guidelines are to be incorporated in the school curriculum, along with material on the right to adequate food, and are also intended to govern the composition of school meals. In addition, the government regulates the provision of free samples and promotion of consumption of infant formulas through health clinics under the terms of the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes.

The government has also taken a number of steps to address the country's serious micronutrient malnutrition problems. Since 2004, all wheat and corn flour is by law fortified with iron and folic acid. In 2005, the government began providing iron supplementation for all pregnant women and children six to 24 months of age. Most of the country's salt supply (88 percent) is fortified with iodine.

SOCIAL PROTECTION PROGRAMS AND THE RIGHT TO FOOD

Social protection programs and policy can play an important role in a country's poverty alleviation strategy, but in order to be effective, they need to be carefully tailored to the country's needs, constraints, and challenges. The World Bank defines social protection as "all public interventions that help individuals, households, and communities to manage risk or that provide support to the critically poor"[48]. Social safety nets are a key element of social protection. They are non-contributory transfer programs targeted to poor people or those vulnerable to poverty and shocks, and are also known as "social assistance" or "social welfare programs." Conditional and unconditional cash transfers are common types of safety net programs, along with food programs, subsidies, and public works programs. All of these increase poor people's consumption and security by transferring resources and protecting against otherwise uninsured shocks. Safety nets can also help reduce the high social costs of poverty, thereby promoting greater economic efficiency[49].

Since the 1990s, safety net programs have played an important role in poverty reduction strategy in developing countries. In recent years, a number of countries, particularly in the LAC region, but also elsewhere, have sought to include inter-generational human capital development as part of these programs, thus adding a longer-term focus to these essentially short-term efforts to boost consumption among poor people[50]. Countries in the region have moved away from the traditional focus on employment-based social insurance, given the growing share of the workforce found in the informal economy, and from inefficient and poorly targeted subsidies[51].

Social protection programs can play an important role in the progressive realization of the right to adequate food. The Right to Food Guidelines include considerable discussion on how states can use these programs effectively to do so:

---

[48] See World Bank.2001. "Social protection sector strategy: from safety net to springboard." Posted at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/26/000094946_01011705303891/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

[49] Walton, M.2003. "The Role of SafetY Nets in Social Policy: Roundtable Discussion.". Posted at http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/PrimerLaunchScript_Walton.pdf.

[50] Rawlings, S.2004. "A new Approach to Social Asisstance: Latin America´s Experience with Conditional Cash Transfer Programs."Social Protection Discussion Paper Series No.0416. Washington:The World Bank.

[51] Barrientos, A. and C. Santibañez.2007. "Social Protection in Latin America: Where is it Coming From? Where is it Going?" Paper prepared for presentation at a workshop launching the Centre for Social Protection at the Institute of Development Studies, 23-24 November 2006.

–"States should consider, to the extent that resources permit, establishing and maintaining social and food safety nets to protect those who are unable to provide for themselves"[52].
–"States and international organizations should consider the benefits of local procurement for food assistance"[53].
–"States should ensure that [safety nets] adequately target those in need and respect the principle of non-discrimination..."[54] and
–"Safety nets should be linked to other complementary interventions that promote food security in the longer term"[55].

There is considerable debate on the question of whether and how governments should target programs. Targeting according to income or similar criteria can reduce costs and help ensure effectiveness in tackling poverty. Universal programs (or geographic targeting) are favored when most of the population in an area lives in poverty, or when targeting has economic or social costs that exceed its benefits[56]. While universal transfer programs (e.g., India's public food distribution system) usually are quite expensive to operate, higher-income people may opt out in favor of more costly privately provided goods and services, making the programs self-targeting. Universal availability also guarantees against improper exclusion and upholds the right to social security. Moreover, programs that include non-poor as well as low-income people tend to enjoy stronger political support than tightly targeted programs that may offer tempting targets for budget cutting in times of fiscal austerity[57]. Thus, there may be a tradeoff between cost-effectiveness and political sustainability.

The LAC region has served as something of a global laboratory for new kinds of social safety net programs over the past decade. It has a strong tradition of *assistentialism* in social protection, i.e., the state takes a top-down approach in program design and implementation. Although programs provide tangible benefits to poor families, they are not viewed as active participants in devising, managing, or evaluating programs. Rather, the state does the right thing for them as an act of benevolence. Contemporary safety nets in the region include elements of both this traditional approach and a more rights-oriented emphasis.

[52] FAO 2005: Guideline 14.1 op. cit.

[53] Guideline 14.2

[54] Guideline 14.3

[55] Guideline 14.4

[56] Adato, M., A. Ahmed, and F. Lund. 2004. Linking safety nets, social protection, and poverty reduction: Dsirections for Africa. IFPRI 2020 Africa Conference Policy Brief. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

[57] Pinstrup-Andersen, P., ed. 1993. The political economy of food & nutrition policies. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press for IFPRI.

Conditional cash transfers (CCTs) have become an extremely popular form of safety nets in the LAC region and elsewhere. Favorable evaluations of these programs in Meso-America, beginning with Mexico's *Progresa* (now known as *Oportunidades*) –the first such program, now considered the "gold standard" against which to judge others– have driven their proliferation. CCTs provide money to poor families conditional upon investments in human capital such as sending children to school and bringing them to health centers on a regular basis. Many CCTs also provide nutrition supplements and education. Most such programs channel the funds to female caregivers, since research has shown that they are more likely than men to invest in the well-being of children[58]. Programs generally target the poorest and most vulnerable groups, rather than providing universal benefits.

Recent evaluations of CCTs in Mexico, Honduras, and Nicaragua have found that they are effective in providing incentives for poor families to invest in human capital[59]. Their impacts include improvements in children's education (though not necessarily learning), health, and nutrition; reductions in child labor; greater household food security and diet quality; and increases in women's decision-making power within the household. Governments in other regions, e.g., those of Bangladesh, Cambodia, Malawi, Pakistan, and Turkey, have also adopted such programs.

CCTs have heavy administrative demands, however, that may make them difficult to implement in poor countries. They also require a strong health and education infrastructure[60]. It is primarily middle-income countries (e.g., Mexico, Brazil, and Turkey) that have implemented such programs on a large scale, based on centralized administration, transparent budget authority, skilled staff, and high quality management information systems. Poorer countries have implemented smaller scale CCTs, however. Due to the targeting and conditionality components, a CCT requires complex systems of delivery to reduce leakage of benefits to ineligible people and to monitor compliance with conditions[61].

Alongside this centralized administrative structure, the first CCT program, *Progresa/Oportunidades,* also has taken a very top-down approach to program design, management, and evaluation, with little beneficiary engagement[62]. This has led to a number of criticisms:

[58] Quinsumbing, A.R., ed.2003. Household Decisions, Gender, and Development: A Synthesis of Recent Research. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press for IFPRI.

[59] Maluccio, J. And R. Flores. 2005. Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaragua Red de Protección Social. International Food Policy Research Report 141. 2005. Washington, DC, IFPRI.

[60] Adato, Ahmed, and Lund 2004 op. cit.

[61] Levy, S. 2006. Progress against poverty: Sustaining Mexico´s Progresa-Oportunidades Program. Washington, DC: Brookings Institution Press.

[62] Molyneux, M. 2006. Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico´s Conditional Transfer Programme. Social Policy and Administration, 40(4): 425-449.

- Beneficiary selection. In the early stages of *Progresa*, community residents felt that the selection process was too arbitrary, excluding many people with needs. The program targeted extremely poor people for transfers, leaving out those who had higher incomes but remained poor. This spurred community-level conflict between beneficiaries and non-beneficiaries, undermining social cohesion and solidarity[63-64]. The program now allows those excluded from participation to appeal for inclusion[65].
- Resistance to "co-responsibility". Beneficiaries complain that they are obliged to comply with conditionalities, but that there is no system in place to ensure that teachers and health service providers likewise conform to expectations[66]. This undermines the social contractarian nature of the program.
- Abuse by service providers. Health personnel often behave abusively. Previously, mothers had the freedom to choose what health care practices to follow (particularly for reproductive and maternal health), but now they are obliged to follow instructions and regulations from government-approved health care personnel. There has been a shift of power from women as clients of health services toward health care providers as deciders, who many times overstep their boundaries to demand certain behavior changes from beneficiaries that do not originate from program rules but instead arise from their own interpretation and adaptation[67].

In order to hold officials and service providers accountable, *Oportunidades* initiated a new department called "*Atención Ciudadana y Contraloría Social*" in 2002 as an avenue through which beneficiaries can submit complaints and provide comments on quality and delivery of services. It is not clear that this department is truly responsive to beneficiaries. According to Fox[68], since local health and education authorities monitor compliance with conditions and in effect control beneficiaries' receipt of the cash transfer, there is a large perceived disincentive to utilize the new accountability mechanism. A mechanism that genuinely empowers beneficiaries to hold officials and service providers accountable would help to assure high quality services[69].

---

63 Molyneux 2006 op. cit.

64 Skoufias 2005 op. cit.; Mills 2006; Adato, Coady, see and Ruel 2000.

65 Adato 2004 op. cit.

66 Rivero, M.A.2002. Oportunidades y Derechos Sociales: un proceso de construcción social de ciudadania. Mimeo.

67 Molyneux 2006 op. cit.

68 Fox, J. 2005. Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction, in R. Alsop, ed. Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections, pp. 68-82.Washington, DC: World Bank.

69 Britt, T. 2005. Recent trends in the development agenda of Latin America: An analysis of conditional cash transfers. Paper presented at the Conference on "Social Protection for Chronic Poverty, "IDPM, University of Manchester, 23-24 Febru8ary, 2005.

Monitoring of compliance with conditionalities can be very costly; it accounts for 18 percent of the non-transfers budget in *Oportunidades*, for example. *Oportunidades* also enforces conditionalities quite strictly, as do some other LAC region CCT programs. Compliance rates are quite high in all these countries. Other CCT programs, such as those in Brazil, Honduras, and Ecuador, are rather lax in enforcement, and monitoring is less costly, if it is carried out at all. In the case of Ecuador, there is evidence that simply making the conditions clear to beneficiaries (thereby implying the threat of a loss of benefits for noncompliance) may be adequate to ensure compliance[70]

The point of conditionalities is not only to shape recipient behavior in a way that builds human capital and reduces poverty in the long-run, but to garner support for the program from higher-income taxpayers, who often want to see requirements imposed in social programs. Public declarations that a program is conditional, even without tight monitoring and enforcement, may suffice for such political economy purposes[71]. Some analysts even see the conditions as empowering for beneficiaries, as they create a kind of social contract; in Chile's program, this is explicit[72-73].

There is, nevertheless, considerable debate as to whether the conditions are in fact disempowering. They may not meet the preferences of beneficiaries[74], especially if there is no consultation regarding program design, as in the case of *Progresa/Oportunidades*. Some critics view conditionality as demeaning, based on the assumption that poor people do not know what they need, and it is even sometimes described a human rights violation, since the ICESCR provides for a right to social security[75].

At the same time, CCTs have other elements that foster community empowerment. In particular, they increase the economic resources that poor women control[76]. Some CCT programs include a substantial community participation component. Brazil's *Bolsa Familia* relies on municipalities and local governing bodies to identify beneficiaries. In order to reduce mishandling of the targeting procedures, each municipality had to create a community council composed of an equal number of local government officials and community representatives, allowing for citizen oversight and an accountability mechanism[77]. This council also monitors and evaluates program implementation,

[70] Handa, S. And B. Davis, 2006. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribgbean. Development Policy Review, 24(5):513-536.

[71] Handa and Davis 2006 op. cit.

[72] Molyneux 2006 op. cit.

[73] Barrientos and Santibañez, 2007.

[74] De Brauw and Hoddinott, 2007.

[75] De Brauw, A. and J. Hoddinott. 2007. Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfer on school enrollment in Mexico. Unpublished manuscript. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

[76] Skoufias 2005 op. cit.

[77] Britto 2005 op. cit.

and provides a forum for community feedback and participation in program implementation. Similarly, in Pakistan, local steering committees composed of municipal-level agents and local stakeholders play a key role in decision-making. In Malawi, community-level institutions identify the most vulnerable households[78]. In Honduras, the *Programa de Asignación Familial* (PRAF) engages communities in beneficiary selection, trains local women to provide health and nutrition information to beneficiaries (an element also found in *Oportunidades*, where these *promotoras* also collect feedback on the program from their fellow beneficiaries), fosters parent organizations to improve school quality, provides health education, and engages community volunteers in efforts to improve health services[79].

There are a number of other critiques of CCTs that touch on their relationship to human rights. There is concern that CCTs might contribute to corruption, undermining the principles of transparency and non-discrimination. This would occur if those who certify that beneficiaries have met the conditions demand bribes for doing so[80].

In addition, CCTs are intended to help extremely poor people, but oftentimes bypass them. Program design may exclude extremely marginalized populations because they live in areas without health services or schools[81]. It is also possible that the poorest households may find the conditions too difficult to meet[82]. This, too, undermines non-discrimination.

Even the poorest CCT program beneficiaries tend to spend part of the money they receive on productive activities. However, according to Handa and Davis, "CCTs in general miss the opportunity for maximizing synergies with agricultural and non-agricultural productive activities at the household level." In addition, the programs put inadequate emphasis on the human capital and asset accumulation of parents, meaning that there is little lasting impact for the older generation once the transfers end and the children leave home[83].

A number of criticisms relate to CCTs' emphasis on putting resources in the hands of women. This approach institutionalizes women's caregiving role, so "the state plays an active role in re-traditionalizing gender roles and identities," leaving women dependent on the state for the cash[84]. The programs thereby limit a woman's ability to go beyond the expected mothering role and achieve a sustainable livelihood for her family and herself. Time spent

[78] Adato, M. 2004. "CCTs, Community Participation, and Empowerment." Presentation at the Second International Workshop con Conditional Cash Transfer Programs, Sao Paulo, Brazil, April.

Word Bank 2006. Third International Conditional Cash Transfers Conference. Washington, DC: The World Band. Posted. http:/info.worldband.org/etppñs/icct06/DOCS/proceedings06.pdf.

[79] Adato 2004 op. cit.

[80] De Brauw and Hoddinott 2007 op. cit.

[81] Rawlings 2004 op. cit.

[82] De Brauw and Hoddinott 2007 op. cit.

[83] Handa and Davis 2006: 532 op. cit.

[84] Molyneux 2006 op. cit.

collecting money, taking children to health care services and school, and attending health and nutrition education classes means less time to engage in income-generating activities[85]. This approach fails to address the social and gender structures that create poverty. Molyneux (2006) argues that sustainable poverty reduction should focus on poor women's needs and improve their capacity through training, links to employment, and access to credit and other resources that can help them build their assets. In other words, CCTs empower women economically by giving them cash, but do so in a very limited and limiting way.

On a separate but related point, targeting women may also mean a break with traditional gender roles, and this can fuel intrahousehold conflict and domestic violence. For example, in Turkey, many husbands forced their wives to turn over the cash that they received from the CCT program[86]. Women can only invest the transfer in the well-being of their children if they not only receive the funds, but actually get to decide on their use[87].

There is also much debate as to whether conditionalities are necessary, appropriate, and effective for human capital development. There is little empirical evidence on these issues[88]. Within LAC, a recent study of Ecuador's *Bono de Desarrollo Humano,* an unconditional cash transfer (UCT) program targeted to poor families with children, found that it appears to improve participating children's nutrition and increase the chance that they will receive deworming. However, they are no more likely than non-participants to visit clinics for growth monitoring, and the program does not improve their mothers' parenting skills[89].

A number of countries in Sub-Saharan Africa – notably South Africa – have begun implementing UCTs targeted to low-income households. These programs are easier and less expensive to administer than CCTs[90], and may be better suited to Sub-Saharan Africa's administrative environment, in which capacity may not be adequate to monitor adherence to conditionalities and administer large-scale national programs[91]. Such programs also do not raise the issue of violating the right to social security. The African UCTs focus on reducing food insecurity, which is seen as a more pressing problem than increasing human capital through school attendance and access to health serv-

[85] Brito 2005 op. cit.

[86] Adato, M. Et al.2007. An Evaluation of the Condition Cash Transfer Program in Turkey. Washington, DC: International Food Policy Reserarch Institute. Mimeo.

[87] Glassman, A., J. Todd, and M. Gaarder. 2007. Performance-based incentives for health: Conditional cash transfer programs in Latina America and the Caribgbean. CGD Working Paper #120. Washington, D.C.: Center for Global Development.

[88] Barrientos and Santibañez 2007 op. cit.

[89] Paxson, C., and N. Schady.2007. Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador. Unpublished manuscript. Princeton: Princeton University.

[90] Adato, Ahemd, and Lund 2004 op. cit.

[91] Devereux 2006 op. cit.

ices. South Africa's unconditional child support grant, given to the parents or caregivers of low-income children, has been found to have a positive impact on child nutrition[92].

RECOURSE MECHANISMS AND THE RIGHT TO FOOD

The availability of recourse mechanisms can obviously play an essential role in making it possible for rights-holders to assert claims and hold government officials accountable for meeting their obligations with respect to the right to food. The Right to Food Guidelines emphasize in this regard the value of "[a]dminstrative, quasi-judicial, and judicial mechanisms to provide adequate, effective and prompt remedies, accessible, in particular, to members of vulnerable groups...[93]".

In a number of developing countries, such mechanisms have played a crucial role in advancing the realization of the right to food. In Brazil, for example, federal government ministries, state and municipal governments, nongovernmental organizations (NGOs) and public companies are legally empowered to bring public civil suits; individuals cannot file such actions. These suits are used to enforce individual and community rights, including the right to food[94]. In addition, the federal and state governments include Public Ministries. These can hold hearings on human rights issues, and also have the power to direct local governments to alter program administration. For example, the Public Ministries have rectified improper exclusions from government food programs administered at the local level[95].

In South Africa, the constitution explicitly makes economic, social, and cultural rights, including the right to food, justiciable, i.e., subject to enforcement in court. In addition, the country's independent Human Rights Commission can bring court action on behalf of individuals. There are also NGOs and public interest lawyers who have brought suits against the government to ensure that low-income South Africans have access to housing and health care, in accordance with their constitutional rights. Thus far, no one has litigated over the right to food. However, in a health-related case, the country's Supreme Court established a legal standard that likely to be applicable in any

[92] Agüero, J., M. Carter, and I.Woolard. 2006. The impact of unconditional cash transfers on nutrition: The South African Child Support Grant. Unpublished paper. Madison, WI: Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin.Madison. Posted at http://www.aae.wisc.edu/carter/papers.html.

[93] FAO 2005, Guideline 7.2

[94] Cohen, M.J., and M.A. Brown. 2006. "The Right to Adequate Food, Justiciability, and Food Security: The Cases of the United States of America, India, and South Africa."In M. Borghi and L. Postiglione Blommestein (Eds.), The Right to Adequate Food and Access to Justice. Zuriche: Schulthess. Pp. 219-252.

[95] Valente, F.L.S. 2007."The Human Right to Food Movemente in Barazil. In W.B. Eide and U. Krac, eds., Food and Hjman Right in Development, Volume II: Evolving Issues and Emerging Applications. Antwerp: Intersentia. Pp. 181-214.

such litigation: it required the government to take "reasonable steps" toward realizing economic, social, and cultural rights, even in the face of resource constraints[96].

India's Supreme Court has issued extensive orders requiring the central and state governments to fulfill the right to food. The court found that the right to food is subject to judicial action as part of the constitutional right to life, contrary to government claims of non-justiciability. As in Brazil, the court did not order the government to create new anti-hunger programs; rather, it insisted that the relevant authorities transform existing programs into *entitlements* that provide benefits to everyone who is eligible. As in South Africa, NGOs and public interest lawyers brought legal action on behalf of food insecure people, ensuring that they had access to justice[97-98]. In Brazil, the creation of Public Ministries at the federal and state levels have in effect placed public interest lawyers in government agencies.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN PUBLIC ACCOUNTABILITY AND POLITICAL WILL

Civil society action has played a major role in encouraging governments to enact and implement plans, policies, and programs to progressively realize the right to food and holding them accountable for keeping their human rights commitments. For example, the extensive "political will" that is evident in Brazil's *Fome Zero* is due in no small measure to 15 years of broad social mobilization around the issue of ending hunger[99]. In 1993, Brazilian activists established Citizenship Action Against Hunger and Poverty and for Life (*Açao da Cidadania contra a Miséria e pela Vida*), an anti-hunger movement that carried out food distribution, employment creation projects, and policy advocacy. It grew to include 7,000 local committees around the country, and 30 million individual members, or 20 percent of all Brazilians, cutting across lines of race, class, and region. Brazil's Catholic Church, to which 75 percent of the population belongs, became extensively involved in food and nutrition programs. Also in 1993, the government created the National Food Security Council (CONSEA), composed of government and civil society representatives, as a result of Citizenship Action's advocacy. CONSEA coordinates relevant government policies and programs[100].

Similarly, in South Africa, civil society organizations carry out food security projects and engage in policy advocacy in addition to supporting court

[96] Cohen and Brown 2006 op. cit.

[97] Kent, 2005.

[98] Golay, C. 2006. "Legal and Institutional Issues."The Right to Food: Putting It into Practice, Brief No.3. Rome: FAO.

[99] Valente 2007 op. cit.

[100] NSD (International Institute of Sustainable Development)2006. "Acao da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, Brazil."Posted at http://www.iisd.org/50comm/commdb/desc/d48.htm.

action. For example, CARE South Africa-Lesotho, the local affiliate of CARE International, carries out sustainable livelihood projects using a rights-based approach[101]. A broad civil society coalition is campaigning to get the government to provide a basic income grant for all citizens, so that they can enjoy their right to an adequate standard of living[102].

India's Right to Food Campaign not only promotes public awareness about the ongoing Supreme Court case, but also works to inform citizens of their right to food and to ensure that members of vulnerable groups are informed about the entitlement programs now available to them. It also sponsors seminars and public forums on relevant issues.[103] The campaign's advocacy helped gain enactment of the National Rural Employment Guarantee Act in 2005. This law provides public employment opportunities to rural poor people nationwide, based on the longstanding state program in Maharashtra state[104].

CONCLUSION

A decade of efforts to clarify the content of the right to food and to create clear guidance to states on how to achieve its progressive realization have made this right into a promising tool for accelerating progress against hunger. Although states have widely endorsed the right to food in principle, and the U.N. system has pledged to mainstream human rights in all its work, we find in practice that the right to food and human rights more generally are still not routinely privileged in development discourse, plans, and programs. Rather, it is the macroeconomic policy preferences of the international financial institutions that seem to retain a privileged position, even when there is tension between those preferences and the human rights obligations that states have agreed to undertake.

Clearly, coherent and holistic strategies, policies, and programs must underlie efforts to achieve the realization of the right to food, assuring food security for all. But plans and programs do not yet consistently acknowledge food as a human right, take a rights-based approach, or acknowledge governments' human rights obligations. Furthermore, as emphasized in the ICESCR, poor developing countries cannot hope to implement sound plans in the absence of financial support from the wealthier countries. Most importantly, appropriate plans, policies, and programs are not sufficient to assure sustainable progress.

---

[101] Rand, J.2002."CARE's Experience with Adoption of a Rights-bases Approach: Five Case Studies."Submitted to CARE USA RBA Initiative in fulfillment of Contract# 0010002131-1.Mimeo.

[102] See website of the South Africa's Basic Income Grant Coalition, http://www.big.org.za/index.php?Itemid=1.

[103] Golay 2006 op. cit.

[104] See the campaign website, www.righttofoodindia.org.

A greater emphasis is needed on public accountability processes and an institutional culture that sustains cross-sectoral action to realize the right to food. In this connection, we find that recourse mechanisms and civil society engagement are particularly important as accountability mechanisms. Moreover, food insecure people often cannot obtain access to justice systems unless there are NGOs and public interest lawyers available to take up their cases. But litigation is only one form of civil society action; concrete food security projects and public policy advocacy are likewise valuable in assuring that government, at all levels, takes the necessary steps.

LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS CRISIS HUMANITARIAS

Alfredo Langa Herrero y Francisco Rey Marcos
Instituto de Estudios sobre Coflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

I. INTRODUCCIÓN

En este texto se presenta el derecho a la alimentación en el contexto de las crisis humanitarias y las herramientas que poseen los gobiernos, los organismos internacionales y las ONG para hacer posible el respeto a dicho derecho, sobre todo, para las poblaciones más vulnerables en situaciones de conflicto armado.

Comenzamos con una introducción sobre los conceptos de desastre, crisis alimentaria y emergencias complejas para pasar, posteriormente, a presentar los instrumentos de que disponemos en la actualidad para aplicar el derecho a la alimentación.

Estos instrumentos, como veremos, son fundamentalmente de carácter jurídico y de su adecuada aplicación depende, en gran medida, la voluntad política de los estados y de la Comunidad Internacional.

Por último, también mencionaremos instrumentos de prevención y alerta que pueden ser de gran utilidad a la hora de pronosticar posibles escenarios donde el derecho a la alimentación sea quebrantado.

II. APROXIMACIÓN A LOS DESASTRES Y A LAS CRISIS ALIMENTARIAS

El Departamento de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (actualmente OCHA) define el término desastre como la "grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos". Según este concepto, los desastres suponen un brusco cambio en una situación de equilibrio preexistente en la sociedad y que dicha sociedad no es capaz de enfrentar con los medios de que dispone.

El desastre se produce como consecuencia de un proceso de crisis que es desencadenado por una catástrofe[1] al actuar sobre una determinada situación

[1] Usamos aquí la terminología propuesta por Karlos Pérez de Armiño. "Evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales

de vulnerabilidad preexistente, cuando la comunidad o el sector de la población no disponen de las *capacidades* necesarias para ejecutar las *estrategias de afrontamiento* con las que resistir a tal proceso[2].

De esta manera, los desastres son el resultado de la interrelación de distintos elementos que suponen una ruptura del equilibrio en una comunidad, que excede la capacidad de la población para hacerle frente y que requiere de ayuda exterior para volver a la situación anterior al desastre.

Además supone que la población se encuentra privada de los medios para mantenerse en vida con dignidad, por lo que el desastre puede desembocar, aparte de tener otras consecuencias, en una amenaza a la seguridad alimentaria, derivando, a su vez, si esta inseguridad es extrema, en una crisis alimentaria.

Respecto al concepto de crisis alimentaria no existe una definición universalmente aceptada, pero la ONG Oxfam Internacional utiliza lo que denominan una definición de trabajo, siendo ésta: "una situación excepcionalmente grave de inseguridad alimentaria que amenaza la vida de las personas y/o sus medios de vida. Esto ocurre cuando las personas experimentan: una gran reducción en su principal fuente de alimentos debido a impactos externos y son incapaces de compensar la diferencia mediante nuevas estrategias; la prevalencia de la desnutrición es anormalmente alta para esa época del año, factor que no se explica ni por cuestiones de salud ni por otras cuestiones; las personas están utilizando estrategias de afrontamiento que están perjudicando sus medios de vida a la larga, o se están implicando en actividades ilegales o inmorales para conseguir alimentos"[3].

La crisis alimentaria, por tanto, puede hacer peligrar gravemente la aplicación del derecho a la alimentación debido a la aparición de la contingencia que denominamos desastre.

III. LAS DENOMINADAS EMERGENCIAS COMPLEJAS

Según el informe de Evaluación de la Situación de la Seguridad Alimentaria Mundial[4] del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, las principales causas del hambre son: los conflictos, las catástrofes naturales, las plagas y enfermedades, el VIH/ SIDA, así como el denominado cambio climático. Por otro lado, otros autores llegan a caracterizar dos grandes tipologías para

---

que desencaden un proceso de desastre". Karlos Pérez de Armiño en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de HEGOA. En muchas ocasiones hemos optado por hablar de Amenaza debido a la difícil distinción en castellano entre desastre y catástrofe y porque en América latina es la tendencia aceptada.

[2] Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de HEGOA. Consultado en página web: http://dicc.hegoa.efaber.net/

[3] Oxfam Internacional. "Las causas del hambre: una perspectiva de la crisis alimentaria en África". Oxfam Internacional, julio 2006.

[4] FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, SOFI 2002.

buscar el origen de estas crisis: por un lado estarían todas aquellas crisis provocadas por desastres medioambientales o económicos que tienen un carácter fortuito o sin intencionalidad aparente. Por otro lado, nos encontraríamos con las emergencias que han sido provocadas intencionadamente y que de un tiempo a esta parte, sobre todo en el ámbito anglosajón, han sido denominadas emergencias complejas[5].

Las emergencias complejas se definen como situaciones causadas por el hombre, en las que existen víctimas por efecto de la guerra, los desplazamientos y las hambrunas, y donde la guerra (generalmente civil y no entre estados) se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y estatales, a veces empeorado todo esto con una catástrofe de base natural, aunque acrecentada por el estado de las infraestructuras. Estas crisis se producen no por causas medioambientales o por falta de recursos (que los suele haber y muchos) sino por la forma de distribución de dichos recursos[6]. En estas situaciones, por tanto, encontramos una serie de elementos comunes como son: el colapso del estado o la existencia de estados frágiles o fallidos, el hundimiento de la economía formal y el auge de una economía de depredación muchas veces relacionada con nuevas formas de violencia[7], guerra o desórdenes internos, hambrunas, éxodo forzoso y, en definitiva, violación masiva de los derechos humanos.

De esta manera, las crisis alimentarias[8] provocadas por las emergencias complejas son las que más fácilmente podrían llevarnos a una situación de hambruna, que como última consecuencia, puede tener a la inanición como verdugo, o a diversas enfermedades relacionadas con la desnutrición severa.

IV. LA AYUDA ALIMENTARIA COMO RESPUESTA A LAS CRISIS HUMANITARIAS

La ayuda alimentaria, como parte de la ayuda humanitaria[9], trata de aliviar una situación de inseguridad alimentaria mediante el reparto de alimentos. Esta ayuda no tiene porque suministrarse en un contexto de emergencia, sino

[5] Rey, Francisco y Mabel González (2000), “Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia”, en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González (eds.), Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz.

[6] Rey, Francisco y De Currea-Lugo, V. (2002): El debate humanitario, Barcelona: Editorial Icaria.

[7] Mary Kaldor define claramente y con múltiples ejemplos en los continentes africano, europeo y asiático, esta situación en su obra la Violencia Organizada en la Era de la Globalización (2001).

[8] Para hacer un seguimiento de las mismas se puede acudir a http://www.oxfam.org/es/programs/emergencies/ a http://www.reliefweb.int/ o a http://www.icrc.org/ entre otras páginas de alerta de emergencias.

[9] Según la legislación española “La Ayuda Humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminatorio, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctima de catástrofe natural o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales” (Ley 23/ 1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Para una crítica de la

que también puede ser necesaria debido a situaciones de crisis humanitarias crónicas que se alargan en el tiempo, como ocurre con los desplazados internos o los refugiados en distintas áreas del planeta.

Esta ayuda ha recibido fuertes críticas en los últimos tiempos, por la forma y la utilización que de ésta se ha hecho por parte de agentes receptores y donantes, por lo que mostraremos algunos de los argumentos que se esgrimen al respecto.

En primer lugar, se ha puesto de relieve la utilización que se ha hecho de la ayuda alimentaria como herramienta de política exterior, así como arma política, económica e incluso militar. Especialmente significativa ha sido la actuación de los Estados Unidos durante la Guerra Fría y con posterioridad a ella, premiando a los "regímenes fieles"[10]. Este uso con fines geopolíticos es uno de los factores que más distorsionan la ayuda y la alejan del objetivo de la seguridad alimentaria y el desarrollo, haciendo que países que realmente más la necesitan no sean beneficiadas de ella mientras que otros, donde la necesidad no es tan acuciante, si lo sean[11].

Por otro lado, la ayuda alimentaria ha promovido alteraciones significativas en los hábitos de consumo y en las dietas, introduciendo productos inadecuados, cuando no contrarios, a las prácticas alimenticias de un determinado país, olvidando, así el componente cultural y social de la nutrición[12].

Además, una ayuda alimentaria inadecuada puede provocar un síndrome de dependencia, dejando a un lado las reformas necesarias en los sectores agrícolas para alcanzar la seguridad alimentaria en los países receptores, mediante las políticas locales[13].

Igualmente, la ayuda alimentaria no llega siempre a los más necesitados, sino que a veces llega tarde o llega en condiciones de dudosa calidad[14] además de poder provocar la ruptura de las estrategias de afrontamiento[15] de las situaciones de desastre.

Por último, es importante señalar que la ayuda humanitaria puede tener unos efectos perversos sobre las situaciones de conflicto. Puede, por un lado, aumentar el nivel de violencia del mismo si la ayuda se utiliza para la compra de armas, si se produce acoso de grupos armados a la población receptora de ayuda o si se usa a la población como "rehenes" por parte grupos armados. Por otro lado, la ayuda alimentaria puede aumentar la duración de las hostilidades

---

definición de la LCID y propuestas alternativas ver Acción Humanitaria 2005: Desastres naturales y mucho más. Informe del Observatorio de Acción Humanitaria. IECAH. www.iecah.org.

[10] Prosalus y el Derecho a la Alimentación. Documento de análisis y posicionamiento. Revisión de 25 de enero de 2005, página 25.

[11] Karlos Pérez de Armiño en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de HEGOA. Consultado en página web: http://dicc.hegoa.efaber.net/

[12] Prosalus op. cit. p. 25.

[13] Prosalus op. cit. p. 25.

[14] Prosalus op. cit. p. 25.

[15] Karlos Pérez de Armiño op. cit. consultado en página web: http://dicc.hegoa.efaber.net/

manteniendo un nivel de violencia “aceptable” o retrasando las soluciones políticas al conflicto[16].

Como hemos visto, la ayuda alimentaria es esencial para salvar vidas, aliviar sufrimientos y restablecer la dignidad, pero también tiene efectos negativos para las víctimas y los sistemas locales de afrontamiento.

V. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS CRISIS HUMANITARIAS.

El derecho a la alimentación aparece recogido en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde concluye que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Por otro lado, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición[17] sentencia que “todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee, en la actualidad, recursos, capacidad organizadora y tecnologías suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.”

Por tanto, el derecho a la alimentación o, simplemente, el derecho a no padecer hambre está integrado dentro de los derechos universales, inviolables e inalienables por lo que también es preciso preservarlo en situaciones en las que un desastre provoque una crisis humanitaria que pueda derivar, a su vez en una situación de inseguridad alimentaria grave.

Como instrumentos internacionales, nos referiremos, en este apartado, a los instrumentos jurídicos, aunque en los siguientes mencionaremos los instrumentos de prevención y alerta, que pueden ser fundamentales para el adecuado desarrollo del derecho a la alimentación.

[16] Por Pierre Perrin en Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

[17] Esta declaración se proclamó en la primera Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en noviembre de 1974.

En primer lugar, es importante mencionar que en el Compromiso Quinto del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación[18] se expone que "Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras".

De esta manera encontramos que existe un consenso internacional por asegurar el derecho a la alimentación en el caso de la existencia de un desastre, sea éste natural o no, aunque este consenso no es más que un compromiso y no constituye una obligación jurídica en sí.

En este sentido, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de enero de 2002[19], expone que el derecho a la alimentación debe ser protegido en tiempos de paz, pero también en tiempo de guerra. Para ello, considera al Derecho Internacional Humanitario (DIH) como el instrumento jurídico que, a través de muchas de sus disposiciones, vela en cierto modo por el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto, aunque como bien aclara, en el DIH no se menciona expresamente el derecho a la alimentación como tal, aunque si contiene disposiciones que regulan el uso de la alimentación como arma y organiza la ayuda alimentaria a los civiles.

En este sentido, según este informe algunas de esas normas son de carácter preventivo, otras se aplican a la asistencia humanitaria y de socorro cuando falla la prevención y otras, en definitiva, se ocupan del acceso a los alimentos de determinadas categorías de personas (prisioneros de guerra, los detenidos, los civiles internados, así como las mujeres y los niños). Entre las normas preventivas que recoge dicho informe, cabe citar la prohibición de hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra, la prohibición de destruir cosechas, alimentos, agua y otros objetos esenciales para la supervivencia de las poblaciones civiles, y la prohibición del desplazamiento forzoso.

El DIH[20] constituye un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados (denominados tratados o convenios), por el derecho consuetudinario internacional que se compone, a su vez, de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho. Así, el DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No deter-

[18] Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

[19] Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/ 25 de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU.

[20] Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004.

mina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada de modo importante pero distinto, del DIH, por los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. El DIH se encuentra esencialmente contenido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en los que son parte casi todos los Estados. Estos Convenios se completaron con otros dos tratados: los Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las victimas de los conflictos armados en conflictos internacionales (Protocolo I) y no internacionales (Protocolo II).

Desde el punto de vista del DIH, también llamado "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados", se distinguen cuatro situaciones en su ámbito de aplicación DIH, que son: el conflicto armado internacional, conflicto armado no internacional, los disturbios internos, así como las tensiones internas.

- El conflicto armado internacional[21] que se verifica entre, por lo menos, dos Estados.
- El conflicto armado no internacional[22] que tiene lugar en el "territorio de un Estado de una alta parte contratante donde se oponen las fuerzas armadas de este Estado a fuerzas armadas o a grupos armados que no reconocen su autoridad. Estas fuerzas y estos grupos armados deben estar bajo el mando de una autoridad responsable. Además deben ejercer un dominio o control sobre una parte del territorio de dicho Estado, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas".
- Los disturbios internos se definen en el DIH[23] como la situación en la que "sin que haya conflicto armado no internacional propiamente dicho, hay dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia. Estos actos pueden ser de formas variables, desde actos espontáneos de rebelión hasta la lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder. En tales situaciones, que no necesariamente degeneran en una lucha abierta en la que se enfrentan dos partes bien identificadas (conflicto armado no internacional), las autoridades en el poder recurren a cuantiosas fuerzas policiales incluso a las fuerzas armadas para restablecer el orden, ocasionando con ello muchas víctimas y haciendo necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias".

[21] De acuerdo al artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo Adicional I de 1977. El artículo 2 común a los convenios de Ginebra establece que "…se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra."

[22] Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

[23] El Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (CICR) es el promotor del DIH, contribuye fundamentalmente a su desarrollo. Además desempeña el rol de guardián de este derecho ya que vela para que las partes en un conflicto armado lo apliquen y respeten, en caso de violación les recuerda a los beligerantes sus obligaciones convencionales.

- Por último, las tensiones internas se diferencian de los disturbios internos, en que en las primeras no se registran enfrentamientos armados. Según el CICR constituye una situación de tensión interna, "toda situación de grave tensión en un Estado, de origen político, religioso, racial, social, económico, etc.; las secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores que afectan al territorio de un Estado".

Por otro lado, el DIH vela por la protección de las personas que no participan en las hostilidades (personas civiles, personal sanitario y religioso) o personas que ya no participan en las mismas (heridos, náufragos, enfermos y prisioneros).

Respecto a las restricciones de los medios de guerra, especialmente armas y de los métodos de guerra, como ciertas tácticas militares, el DIH prohíbe todos los medios y métodos de hacer la guerra que no distingan entre los beligerantes y la población civil que no toma parte en el conflicto, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y causen daños graves y duraderos al medio ambiente.

VI. EL HAMBRE COMO ARMA DE GUERRA

Según el DIH, queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles. Además, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito[24].

A pesar de esto, desgraciadamente, las tácticas y estrategias militares han experimentado un cambio en los últimos años. La guerra ya no está constituida, principalmente, por conflictos interestatales entre ejércitos regulares que luchan en un campo de batalla que pretenden la rendición u destrucción del enemigo, sino que ahora la mayoría de los conflictos tienen una base étnica o tribal y con frecuencia es difícil diferenciar entre las nociones de "soldado" y "civil"[25]. Por esto, sobre todo "en los conflictos armados más graves, el objetivo militar es la población civil misma: consiste en la ruptura de la cohesión socioeconómica del grupo étnico enemigo, mediante su desplazamiento forzoso, o mediante el control o destrucción de sus sistemas de sustento

[24] Protocolo adicional I de los Convenios de Ginebra, artículo 54

[25] Mary Kaldor define claramente y con múltiples ejemplos en los continentes africano, europeo y asiático, estas nuevas guerras en su obra la Violencia Organizada en la Era de la Globalización (2001).

(cultivos, ganado, circuitos comerciales, etc.), para sojuzgarle políticamente". Para conseguir estos objetivos se llevan a cabo "tácticas y métodos como el hambre como arma de guerra, la tierra quemada, las incursiones de pillaje y destrucción de los recursos productivos, la obstaculización del reparto de ayuda, las violaciones de mujeres, el éxodo forzoso, la limpieza étnica, e incluso el genocidio"[26].

Dichas estrategias militares, para el caso de África, han experimentado una progresiva degradación, siendo de tres tipos:

- Estrategia de contrainsurgencia convencional. Basada en ejércitos regulares (guerra entre Etiopía y Eritrea).
- Estrategia de contrainsurgencia irregular. Caracterizada por el uso de milicias o paramilitares al servicio del ejército, coordinados por el gobierno, a veces armados por él, pero no retribuidos, por lo que recurren al saqueo (conflicto sudanés).
- Anarquía o caos. Caracterizada por la lucha de diferentes grupos armados que no llegan a ejercer ninguna forma reconocible de control gubernamental sobre el territorio o la población. Pueden tener aspiraciones de gobernar, pero carecen de control central, sus acciones son indisciplinadas y viven del saqueo, incrementando las perturbaciones del conflicto[27] (Sierra Leona y Somalia).

VII. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS INTERNOS

Los derechos de los refugiados protegidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 plantean como objetivo proteger a las personas que tienen temores fundados de persecución, entendida como violaciones graves de sus derechos civiles y políticos. Según esta convención, un refugiado es una persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él (...)".

En este sentido, en el reciente informe de enero de 2007 del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación[28] se expone que es necesaria una

[26] Pérez de Armiño, Karlos (1996). Guerra y Hambruna en Africa. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria.

[27] Pérez de Armiño, op. Cit.

[28] Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, 19 de enero de 2007.

ampliación del derecho a la alimentación hacia los refugiados. Por ello, las personas que huyen de sus estados directamente por una situación de inseguridad alimentaria deberían ser considerados refugiados. Estos refugiados del hambre no deben ser confundidos con otras categorías de los llamados "refugiados económicos" que pueden ser personas que busquen una vida mejor emigrando a otro país, y sobre todo, que lo hacen voluntariamente. El refugiado del hambre no se traslada voluntariamente y no puede elegir, se ve obligado a huir porque el hambre es una amenaza inmediata a su vida y a la de sus familiares.

En la misma línea sería deseable que también se ampliara lo mencionado anteriormente no sólo a los refugiados, sino también a los desplazados internos, que no cruzando sus fronteras nacionales se desplazan de sus lugares de origen por causas directamente relacionadas con la inseguridad alimentaria existente en las zonas donde habitaban.

VIII. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS INICIATIVAS HUMANITARIAS

Durante la década de los noventa, algunas organizaciones humanitarias, coordinadas entre sí, llevaron a cabo una serie de iniciativas para aumentar la responsabilidad y mejorar la calidad y la ejecución de la acción humanitaria. Las cuatro iniciativas más conocidas, entre otras, a nivel internacional fueron: ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*), HAPI (*Humanitarian Accountability Partnership International*), la iniciativa *People in Aid* y el Proyecto Esfera. ALNAP constituye una iniciativa de formación y aprendizaje en materia de acción humanitaria, HAPI se basa en la responsabilidad de las organizaciones ante los beneficiarios, *People in Aid* se enfoca hacia las buenas prácticas en materia de recursos humanos (empleados o voluntarios) en las organizaciones humanitarias y, por último, el proyecto Esfera que constituye en sí un manual de referencia para las organizaciones humanitarias y sobre el que nos centraremos en este apartado.

El proyecto Esfera fue lanzado como iniciativa en 1997 por un grupo de ONG y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja con las convicciones siguientes: "primera, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos; y segunda, que las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad y por lo tanto tienen derecho a recibir asistencia humanitaria"[29]. Esfera constituye un manual de orientación y guía para aplicar en la ejecución de la acción humanitaria.

[29] http://www.sphereproject.org/spanish/manual/

Conjuntamente, las organizaciones que lanzaron la iniciativa, elaboraron la denominada Carta Humanitaria y determinaron una serie de normas o criterios mínimos como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de los cinco sectores identificados como clave en las emergencia y crisis (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud). Esta Carta Humanitaria se basa en los principios y disposiciones del DIH, que hemos visto anteriormente, en la legislación internacional sobre derechos humanos, en el derecho sobre refugiados y en el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG.

Esta Carta, además, manifiesta los principios de la acción humanitaria y confirma el derecho de las poblaciones afectadas por los desastres, sean naturales o causados por el hombre (incluidos los conflictos armados), a recibir protección y asistencia, así como el derecho de las personas afectadas por los desastres a vivir con dignidad.

Respecto al derecho a la alimentación, éste quedaría implícito en la iniciativa Esfera por cuanto que presenta unos mínimos en materia de seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria e igualmente, la Carta Humanitaria se basa, entre otros en el DIH, que como vimos, también implica al derecho a la alimentación y su inviolabilidad, sobre todo en un contexto de conflicto armado.

En este sentido, en las normas o estándares mínimos que plantea Esfera, en situaciones de crisis humanitaria, la aplicación de Esfera implica la utilización de un instrumento que puede resultar útil para la consecución del derecho a la alimentación.

IX. PREVENCIÓN: PREPARACIÓN DE DESASTRES Y SISTEMAS DE ALERTA

Para hacer efectiva la aplicación del derecho a la alimentación, una herramienta de gran trascendencia es la existencia de estrategias de preparación de desastres, o más concretamente, la existencia de los denominados sistemas de alerta o de alerta temprana. Estos sistemas de alerta consideran el suministro de información oportuna y eficaz a través de instituciones identificadas, que permiten a los individuos que están expuestos a una amenaza, la toma de acciones para evitar o reducir su riesgo y su preparación para una respuesta efectiva. El sistema de alerta temprana consiste en la transmisión rápida de datos que active mecanismos de alarma en una población previamente entrenada para reaccionar[30].

[30] Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

En la Tercera Conferencia Internacional sobre Alerta Temprana celebrada en Bonn en marzo de 2006, se concluyó que había cuatro elementos fundamentales que dichos sistemas debían incluir:

- La recogida de datos y la valoración de los riesgos.
- El desarrollo de los sistemas de monitoreo y seguimiento de desastres,
- La comunicación y divulgación de la información sobre riesgos de desastres,
- La construcción y desarrollo de las capacidades nacionales y locales de respuesta ante catástrofes.

Estos elementos, por tanto, serán fundamentales, igualmente, para que la aplicación del derecho a la alimentación pueda ser efectiva en caso de crisis humanitaria, siempre que los mecanismos de alerta temprana funcionen acorde a los criterios mencionados, y para que la respuesta ante el desastre sea lo más efectiva posible.

Por último, es importante, al menos mencionar lo que se denomina el enfoque del liderazgo sectorial o *cluster*, puesto en marcha recientemente por la ONU. Según este enfoque, es importante reforzar la preparación del sistema global de acción humanitaria y la capacidad técnica para responder a las emergencias humanitarias, asegurándose que exista liderazgo previsible y responsabilidad en todos los sectores o áreas de respuesta humanitaria. Esto es, que para ciertos sectores específicos como la salud, la nutrición o el agua y saneamiento, existan organizaciones o agencias predeterminadas como líderes o coordinadoras de las acciones humanitarias, para así, en una situación de emergencia responder de forma coherente y eficiente. En este sentido, y según lo acordado por los directores de agencias humanitarias del *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) en diciembre de 2005[31], en las áreas técnicas de nutrición y salud, por ejemplo, las organizaciones líderes o coordinadoras serían Unicef y la Organización Mundial de la Salud, respectivamente.

X. CONCLUSIONES

La aplicación del derecho a la alimentación en general, y en las crisis humanitarias, en particular, depende, en gran medida, de la voluntad de los estados y de la Comunidad Internacional. Esta voluntad, de carácter político fundamentalmente, debe tender a presionar a los estados donde existen situaciones de inseguridad alimentaria grave, para que desde las esferas de poder, la consecución del derecho a la alimentación sea un objetivo ineludible y que su violación no se convierta en una herramienta de guerra.

Por otro lado, como hemos visto, en situaciones de conflicto existe un instrumento jurídico fundamental como es el DIH, de cuya correcta aplicación

[31] Nota sobre el Uso del Enfoque del Cluster para Fortelecer la Respuesta Humanitaria del Comite Permanente Inter-Agencial (IASC). 24 de noviembre de 2006.

depende, igualmente, la adecuada salvaguarda del derecho a la alimentación en dichas situaciones. Es deseable, en consecuencia, que la voluntad política se encauce, también, en este sentido.

Finalmente, y a modo de reflexión y de cara a las generaciones venideras, puede que el momento histórico en el que vivimos, en el que gran parte de la población del planeta sufre desnutrición, mientras que una minoría disfruta de lo que denominaba John Kenneth Galbraith la "sociedad de la opulencia", no sea comprendido por las sociedades de un futuro no muy lejano. De esta manera, y al igual que miramos hoy hacia capítulos del pasado con asombro y rechazo y no podemos entender el silencio y la pasividad de unos ante el genocidio de otros, quizás tampoco sea entendida la inacción, y en algunos casos la complicidad, de gobiernos y sociedades "opulentas" ante el menoscabo del derecho a la alimentación en gran parte del planeta y por que no, ante el genocidio del hambre.

XI. BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Situación de los Refugiados en el Mundo 2000. ACNUR 2000.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, 2005. "Evaluación de la Situación de la Seguridad Alimentaria Mundial".

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Derecho Internacional Humanitario. Ginebra, Suiza, abril 2003.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977. Ginebra, Suiza.

Oxfam Internacional (julio 2006). Las causas del hambre: una perspectiva de la crisis alimentaria en África.

Pérez de Armiño, Karlos (1996). Guerra y Hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Cuadernos de trabajo de Hegoa, Bilbao.

Pérez de Armiño, Karlos (2000) (dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Ed. Icaria y Hegoa.

Perrin, Pierre. Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005. "Informe de Desarrollo Humano 2005", PNUD. Mundiprensa, Madrid.

Prosalus y el Derecho a la Alimentación. Documento de análisis y posicionamiento. Revisión de 25 de enero de 2005.

Rey, Francisco y Mabel González (2000), "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia", en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y

Mabel González (eds.), Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz.

Rey, Francisco y De Currea-Lugo, V. (2002): El debate humanitario, Barcelona: Editorial Icaria.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA VISIÓN CRÍTICA DE SUS IMPLICACIONES PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Karlos Pérez de Armiño
Profesor Titular de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Investigador de HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

El objetivo de este artículo consiste en analizar en qué medida los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM) pueden constituir un instrumento útil para avanzar en la lucha contra el hambre y promover el derecho humano a la alimentación. Estudiaremos por tanto qué oportunidades y qué limitaciones presentan para tales cometidos.

Para todo análisis sobre las políticas de lucha contra el hambre resulta importante estudiar la naturaleza y contenidos de los ODM, puesto que constituyen en nuestros días el principal referente en la agenda internacional de la cooperación y del desarrollo. De este modo, los ODM constituyen por tanto el marco político en el que se inscriben hoy los esfuerzos internacionales y nacionales de lucha contra el hambre. Por consiguiente, podemos decir que su análisis nos dará pistas sobre el grado de compromiso de la llamada comunidad internacional para afrontar el problema del hambre. Es también la bandera que guía numerosas iniciativas ciudadanas, que reclaman compromisos y medidas prácticas a los gobiernos. Por consiguiente, podemos decir que su análisis nos dará pistas sobre el grado de compromiso existente en la comunidad internacional para afrontar el problema del hambre y avanzar hacia el derecho a la alimentación.

Hay que resaltar que las Naciones Unidas han promovido, desde sus orígenes y a lo largo de su historia, diferentes acuerdos entre los Estados miembros en torno a diversos objetivos globales, cuantitativos y medibles, como son por ejemplo: el fin del colonialismo (hasta los 60), el crecimiento económico y de la ayuda mediante los cuatro "decenios de desarrollo" (iniciados en los años 60), la erradicación de la viruela, la expansión de la educación, etc. Los ODM, en particular, recogen algunos de los objetivos sobre el desarrollo formulados en diferentes cumbres mundiales convocadas por las Naciones Unidas a lo largo de los años 90, referidos por ejemplo a la reducción de la pobreza, del

hambre y de la mortalidad infantil, o a la mejora de la salud, la educación o la equidad de género. Es importante señalar que si bien uno de los ODM, el n.º 1, se centra específicamente en la erradicación del hambre y la pobreza, los contenidos de los otros siete objetivos también están interrelacionados con estos dos problemas. Así pues, conviene analizar todos ellos con una perspectiva holística.

Comenzaremos el capítulo con una descripción de los contenidos de los ODM, para analizar después el contexto y proceso históricos que dieron lugar a su conformación, resultado de una serie de conferencias y acuerdos internacionales. Posteriormente, valoraremos la importancia y los aportes que representan los ODM en la agenda internacional, para analizar a continuación algunas de las principales deficiencias, limitaciones o problemas que suscitan, tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico y operativo, haciendo especial hincapié en la valoración de lo que pueden representar para la lucha contra el hambre, aspecto en el que se centrarán particularmente las conclusiones finales.

1. CONTENIDOS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Los ODM son una serie de compromisos derivados de la Declaración del Milenio, suscrita en la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000 por parte de 189 países (incluyendo 147 jefes de Estado o de gobierno). Tal Declaración del Milenio[1] consiste en una afirmación de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la construcción de la paz, el desarrollo social y la promoción de la democracia y de los derechos humanos. En efecto, la Declaración del Milenio se asienta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas. Igualmente, es importante señalar que toma como base los objetivos establecidos en diferentes conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas en la década de los 90, centradas en diferentes ámbitos del desarrollo social, entre las cuales aquí nos atañe especialmente la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996[2].

[1] Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2. Accesible en: www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html

[2] Las otras conferencias más relevantes son las siguientes: Conferencia de Educación para Todos (Jomtien, 1990), Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), Cumbre Mundial sobre Habitabilidad (Estambul, 1977), y Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo (Durban, 2001).

Posteriormente, el Secretariado de las Naciones Unidas encomendó a un grupo de trabajo (con representantes de diversas agencias de las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE) la formulación de unos objetivos concretos, así como de unos indicadores de seguimiento de los mismos, con los cuales implementar los compromisos de la Declaración del Milenio. El resultado son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por la Asamblea General en septiembre de 2001.[3]

Los ODM consisten en concreto en 8 objetivos, con 18 metas concretas y 48 indicadores de seguimiento cuantificables, con el año 2015 como marco temporal.[4] Los ocho objetivos son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y entre los géneros y empoderar a las mujeres
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Desarrollar una asociación global para el desarrollo. Para ello, propone tres mecanismos:
   a. El aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo.
   b. La reducción de la deuda externa para los países más pobres.
   c. Crear unas relaciones de comercio internacional más equitativas, que no discriminen a los países pobres. Igualmente, desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, comprometido con la gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza".

Nos interesa detenernos particularmente en el ODM 1, por cuanto es el orientado a erradicar la pobreza extrema y el hambre. Este objetivo se desglosa en dos Metas, centradas en la reducción de cada uno de esos dos problemas, y en cinco Indicadores, como se recoge en el cuadro siguiente.

---

[3] En efecto, los ODM fueron incluidos en un Informe que el Secretario General sometió a la aprobación de la Asamblea General, titulado *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millenium Declaration (A/56/326)*. Accesible en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004152.pdf

[4] El cuadro completo de objetivos, metas e indicadores puede verse en la *Portada Oficial de la ONU para los ODM*: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE	
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza [la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de pobreza] 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintilo más pobre de la población.
Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Porcentaje de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria

En lo que se refiere a la segunda meta, centrada en el hambre, se ha optado por dos indicadores que pueden reflejar la evolución del problema. El indicador n.º 4 viene justificado por el hecho de que los niños pequeños, dada su vulnerabilidad física, tienden a sufrir y reflejar con rapidez, en forma de pérdida de peso, un deficiente consumo de alimentos. Además, según dice Haddad (2007), es el único indicador que se basa en datos fiables. Por su parte, el indicador n.º 5 mide el porcentaje de población que no consume un umbral mínimo de energía alimentaria, calculado en kilocalorías. Como es sabido, las estimaciones sobre el consumo nutricional suelen centrarse en la medición de las kilocalorías, aunque no hay que olvidar la importancia de las proteínas y de los micronutrientes para una dieta sana.

Una observación importante es la de que la reducción del hambre no atañe sólo al ODM 1, sino que es un objetivo interrelacionado con todos los demás. No en vano, el hambre es un problema que es consecuencia y a la vez causa de otros muchos problemas del desarrollo. Así, por ejemplo, a pobreza, la enfermedad y el deterioro medioambiental afectan al acceso al alimento y la nutrición de las personas; pero al mismo tiempo la desnutrición contribuye a mermar los ingresos familiares, hacer al organismo más susceptible a la enfermedad, o a sobreexplotar los recursos medioambientales. En definitiva, la reducción del hambre exige avances en todos los ODM, del mismo modo que tal reducción ayudará a la consecución de los demás objetivos.

2. LOS ODM, FRUTO DE UN CONTEXTO Y DE UN PROCESO

Para poder comprender mejor el significado de los ODM, es oportuno tomar en consideración el proceso histórico y el contexto que los han hecho

posibles. En efecto, los ODM son fruto de los cambios de la agenda internacional habidos al concluir la Guerra Fría hacia 1990. En este nuevo contexto, tres aspectos son particularmente relevantes.

En primer lugar, la cooperación internacional gana mayor capacidad para orientarse realmente hacia la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, y para superar en parte el condicionamiento de los intereses geopolíticos y poscoloniales de los donantes. El final de la confrontación entre ambos bloques da paso a una nueva agenda internacional centrada en la globalización, basada en valores liberales, y que revaloriza el papel de las Naciones Unidas, el afrontamiento de los problemas globales (como la pobreza, el hambre, el deterioro medioambiental y otros ligados al subdesarrollo) y, en definitiva, la cooperación internacional.

En segundo lugar, durante los 90 los problemas del subdesarrollo ganan atención en la agenda internacional por la creciente conciencia de que están estrechamente interrelacionados con los conflictos armados y la inseguridad. En esa década emerge con fuerza la idea de que, frente al concepto clásico de amenaza a la seguridad (un posible ataque militar contra la integridad del Estado) existen otras múltiples "nuevas amenazas" (pobreza, deterioro medioambiental, pandemias, crisis económicas, redes delictivas, estados fallidos, etc.). Muchas de tales amenazas están interrelacionadas con el subdesarrollo socioeconómico en los países periféricos. Así, existe una creciente evidencia de que la seguridad (como la paz) y el desarrollo están estrechamente unidos, que ambos se necesitan y refuerzan mutuamente. Esta simbiosis queda reflejada en el nuevo concepto de "seguridad humana", uno de cuyos componentes es precisamente la seguridad alimentaria. En suma, durante la década cuaja progresivamente un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo, según el cual ambos deben orientarse hacia la reducción de la pobreza, lo cual a su vez constituye un requisito para la paz y la seguridad. Estos objetivos, como dice Sanahuja[5], encajaban en una lógica de "egoísmo responsable", por cuanto servían además al interés nacional del donante, en la medida en que contribuían a promover la estabilidad política, la seguridad, la preservación del medio ambiente, la atenuación de las migraciones o el crecimiento económico global.

Un tercer aspecto a destacar es la creciente conciencia sobre los desequilibrios y otros problemas generados por la globalización neoliberal y, consiguientemente, sobre la necesidad de modificar la agenda política internacional para corregirlos, incorporando objetivos socioeconómicos y medioambientales. En efecto, conforme avanzaba esa década se hizo perceptible un progresivo desgaste del denominado "Consenso de Washington", dominante desde finales de los 80 hasta finales de los 90. Dicho Consenso consistía en un paquete

[5] SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", en *Documentación Social*, n.º 136 (Monográfico: Objetivos del Milenio), enero-marzo, Madrid, pp. 32.

de políticas de liberalización financiera y comercial impuestas por el Banco Mundial y el FMI a los países en vías de desarrollo, y que han dado lugar a un incremento de la pobreza y de la desigualdad, así como a crisis financieras en varios de ellos. Como consecuencia, los Estados y las organizaciones multilaterales aceptan la necesidad de adoptar acuerdos internacionales en el campo social y medioambiental, con los cuales aliviar los efectos negativos de la globalización, así como también las crecientes críticas que ésta recibe.

Este es el contexto histórico que hace posible el proceso político, de una década de duración, que desemboca en la formulación de los ODM, y que esbozaremos a continuación. En dicho entorno favorable, las Naciones Unidas organizaron a lo largo de los años 90 las diferentes cumbres antes mencionadas, en cuyas declaraciones y planes de acción se adoptaron diferentes metas sobre el desarrollo, que sirvieron posteriormente de base para la formulación de la Declaración del Milenio.

Otro paso importante hacia la Declaración del Milenio fue la publicación en 1996 por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE del documento *Shaping the 21st Century*[6] (Modelando el siglo XXI). En él se establece el marco y los objetivos de la cooperación al desarrollo hasta el año 2015, asumiendo buena parte de los objetivos adoptados en las cumbres de las Naciones Unidas, sobre la base de que la ayuda debe orientarse al desarrollo y la lucha contra la pobreza. El documento entiende necesario seleccionar un número limitado de indicadores para el desarrollo. De hecho, al menos seis de los objetivos que enuncia pasan a formar parte luego de los ODM, en algunos casos de forma literal[7].

Posteriormente, en junio de 2000, el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la OCDE asumieron el compromiso de impulsar dicha *agenda 2015* del CAD. Cabe destacar que es la primera vez que las Naciones Unidas y las instituciones financieras de Bretton Woods asumen conjuntamente el desarrollo social como objetivo. Del mismo modo, es la primera vez que el FMI declara que la lucha contra pobreza es una de sus preocupaciones. Estas circunstancias son expresión del nuevo consenso sobre el desarrollo, en el cual el combate contra la pobreza pasa a ser una prioridad.

Como resultado de este proceso, y según ya hemos dicho, en septiembre de 2000 tiene lugar la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se aprueba la Declaración del Milenio; y posteriormente se elaboran los ODM, aprobados por la propia Asamblea en 2001.

El proceso político en torno a los ODM continúa una vez aprobados estos, pues por delante quedaba la tarea de encontrar mecanismos para sufragarlos y materializarlos. En este sentido, destaca la celebración en marzo de 2002,

---

[6] Accesible en: www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf

[7] GONZÁLEZ, Miguel y Mary Tere GUZMÁN (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Herramientas para el cambio o desarrollo en rebajas?*, Materiales Educativos Alboan, Bilbao (en prensa).

en Monterrey (Méjico) de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, centrada en la financiación de las políticas requeridas para los ODM. En ella se gesta el conocido como "Consenso de Monterrey", que persigue una alianza para el desarrollo entre los países del Norte y los del Sur, si bien sobre la base de unos compromisos bastante diferentes para unos y otros. En esta conferencia los países en vías de desarrollo se comprometieron a realizar diversas reformas políticas y económicas, basadas en políticas macroeconómicas "racionales" para mejorar el crecimiento económico, la buena gestión pública, la lucha contra la corrupción y la creación de un entorno propicio a las inversiones privadas. Por su parte, los países desarrollados se comprometieron a crear un sistema financiero y comercial internacional más justo, así como a incrementar la cantidad, calidad y eficacia de su ayuda; y también a aliviar la deuda externa y a realizar inversiones. Sin embargo, los resultados de la Conferencia fueron decepcionantes en varios sentidos. En primer lugar, si bien se asumió la meta de incrementar el volumen de la ayuda hasta el 0'7% del PNB de los países desarrollados, este compromiso careció de un marco temporal concreto. En segundo lugar, se rechazó la utilización de fuentes alternativas de financiación con las que conseguir los fondos necesarios. Y, por último, se afirmó que la fuente principal de financiación del desarrollo tenía que proceder del comercio y del capital privado. El resultado de todo ellos es uno de los principales problemas de los ODM, esto es, la falta de los fondos necesarios para alcanzarlos.

Este Consenso de Monterrey constituye una nueva concepción sobre lo que es el desarrollo y la cooperación al desarrollo, que se fue conformando a lo largo de los 90. Representa una superación parcial del "Consenso de Washington" de corte liberal que dominó en la década precedente, si bien algunos de sus elementos básicos siguen presentes. Según Maxwell[8], este "Consenso post-Washington", como lo llama, constituye una nueva "meta-narrativa", un nuevo marco de pensamiento y acción política que ensancha la agenda del desarrollo y la cooperación en diferentes direcciones. En este Consenso, los ODM destacan como el marco general de las políticas internacionales de desarrollo, para las cuales el alivio de la pobreza (medida en términos de ingreso de un dólar/persona/día) pasa a ser el objetivo central. Se asume que el instrumento más importante y rápido para la reducción de la pobreza es el crecimiento económico, que se derivaría del comercio y la apertura de las economías. Pero, además, tal objetivo requiere la formulación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza, políticas públicas y macroeconómicas sanas, y buen gobierno. Todos estos aspectos resultan condiciones necesarias para una ayuda internacional efectiva, la cual debería orientarse a apoyar dichas estrategias nacionales contra la pobreza. Por último, este nuevo pensa-

[8] MAXWELL, Simon (2005), *The Washington Consensus is dead! Long live to the meta-narrative!*, Working Paper 243, Overseas Development Institute, Londres. Accesible en: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp243.pdf, p. 11.

miento presta una creciente atención a los problemas de inseguridad, así como a la situación de los estados frágiles y fallidos[9].

Otro hito en el proceso posterior a la formulación de los ODM tiene lugar en septiembre de 2005, con la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, o Cumbre del Milenio. Pasados cinco años de la formulación de los objetivos, esta Cumbre emprendió la primera revisión sobre el progreso en su implementación, revelando que estaba siendo desigual, lento e insatisfactorio. La Cumbre, además, estableció que para 2006 todos los países deberían tener diseñada una estrategia nacional con la que alcanzar los ODM.[10]

Por otro lado, cabe señalar que se han elaborado diferentes estrategias multilaterales para hacer efectiva la implementación de los ODM, entre las que destaca la creación del *Proyecto del Milenio* por parte de las Naciones Unidas. Éste es un órgano asesor del Secretario General, que dirige el profesor Jeffry Sachs, y que ha constituido diferentes grupos de expertos para avanzar en la delimitación de objetivos e indicadores. En 2005 publicó el documento *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio,* un plan que detalla intervenciones e inversiones precisas y que constituye la estrategia más comprehensiva y detallada para lograr los ODM[11]. Igualmente, el Proyecto del Milenio ha realizado estudios de caso sobre países, observando las principales intervenciones e inversiones que serían precisas para alcanzar los ODM.

3. APORTES E IMPORTANCIA DE LOS ODM

Una vez vistos los contenidos de los ODM y el proceso político que los ha generado, procederemos ahora a recalcar las principales contribuciones positivas que han aportado a la agenda política internacional. Reservamos para el punto siguiente un análisis más detallado de sus deficiencias, lagunas y críticas.

La importancia principal de los ODM radica en el hecho de que, como ya hemos avanzado, constituyen la piedra angular de la agenda política internacional contra la pobreza y el subdesarrollo. Son, por lo tanto, el marco general en el que se inscriben de forma creciente las políticas de desarrollo a escala nacional y las de cooperación internacional para el desarrollo. Es, en otras palabras, una especie de hoja de ruta para los países donantes y para los receptores de ayuda, así como el enfoque que guía al sistema de las Naciones Unidas.

En segundo rasgo a valorar en los ODM es que representan un compromiso universal en torno a unos determinadas metas, no en vano han sido suscritos

[9] Maxwell, op. cit.

[10] Naciones Unidas, *Declaración de la Cumbre del Milenio 2005*. A/RES/60/1.

[11] REDDY, Sanjay y Antoine HEUTY (2005), "Peer and Partner Review: A Practical Approach to Achieving the Millennium Development Goals", en *Journal of Human Development*, vol. 6, n.º 3, pp. 400.

por prácticamente todos los países del mundo. Constituyen un compromiso hacia una "responsabilidad compartida", asumido entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, así como las Naciones Unidas, las instituciones del Bretton Woods y la OMC.

En ese marco de responsabilidad compartida, se asume que son los diferentes Estados los responsables de implementar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos, en tanto que a los actores internacionales les corresponde una función de apoyo. No obstante, como veremos, existe una notable asimetría entre las obligaciones asumidas por los países en desarrollo, mucho más precisas, y los desarrollados.

En cualquier caso, puede considerarse un paso positivo que los países donantes hayan asumido una responsabilidad en la consecución mundial de los objetivos. De esta forma, como dice Sanahuja[12], los ODM han contribuido a renovar la legitimidad de la cooperación al desarrollo, frente a una cierta "fatiga de la ayuda" perceptible en los países donantes, y a las críticas formuladas tanto desde sectores de izquierda como de derecha sobre su impacto y su eficacia.

Otro de las principales aportaciones de los ODM es que con ellos, por primera vez, la comunidad internacional en su conjunto ha asumido una serie de umbrales mínimos de resultados a conseguir en un plazo de tiempo, esto es, objetivos concretos con indicadores medibles. La existencia de tales objetivos e indicadores medibles con plazos temporales han constituido demandas tradicionales por parte de la sociedad civil y es una novedad importante, pues abre las puertas a la realización de un monitoreo independiente, a la evaluación de los resultados obtenidos, así como a la crítica y la presión por parte de las organizaciones sociales.

De hecho, desde 2002 las Naciones Unidas han establecido un proceso de elaboración de Informes Nacionales por parte de los diferentes países en vías de desarrollo, cuya función es cuantificar los avances registrados hacia la consecución de cada uno de los ODM y señalar las políticas, estrategias e instrumentos establecidos a tal fin. Tales informes, según recomiendan las Naciones Unidas, deberían realizarse con una amplia participación social; pero en realidad, como señala Feliú[13] para el caso de los países árabes, suelen ser elaborados por expertos, con escasa participación social, y presentar una visión edulcorada de la situación. A pesar de estas deficiencias, como subraya Paladella[14], tales informes proporcionan información sobre la situación y

---

[12] Sanahuja, op. cit., pp. 32.

[13] FELIÚ, Laura (2005), "La dimensión política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunas reflexiones sobre el mundo árabe", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 114, 115.

[14] PALADELLA, Miquel de (2005), "MDGs as Friends or Foes for Human and Child Rights", en *Development*, vol. 48, n.º 1, pp. 120.

avances en cada país, que puede servir como una herramienta útil para que la sociedad civil y otros Estados puedan presionar a favor de la consecución de los objetivos.

De hecho, una de las contribuciones de los ODM que más suele destacarse es el papel que ha jugado como catalizador de la sociedad civil, tanto en los países del Norte como del Sur, articulada en diferentes plataformas y campañas de presión en torno a los diversos temas contemplados en aquellos, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo, el aumento y la mejora de la ayuda internacional, el alivio de la deuda o la creación de un sistema de comercio mundial más justo. Una de las iniciativas sociales más relevantes es el *Global Call to Action Against Poverty*, que ha aglutinado a un gran número de ONG, sindicatos, iglesias y otras organizaciones de todo el mundo. Cabe mencionar que las propias Naciones Unidas han asumido la función de estimular el apoyo de la sociedad civil a los ODM, para lo cual ha creado una pequeña agencia, la *Millennium Campaign*. También hay que mencionar que, al calor de los ODM, algunos países han asumido posiciones de liderazgo al asumir iniciativas en torno a diferentes temas, como la pobreza, el hambre, el sida o la financiación del desarrollo. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta de creación de un *Fondo Global Contra el Hambre*, presentada por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia y España conjuntamente con el Secretario General de las Naciones Unidas[15].

Otra contribución de los ODM, destacada por algunos autores pero cuestionada por otros, tiene que ver con la concepción de desarrollo en que se basan. Algunos subrayan que los ODM representan una ampliación de la idea de desarrollo, al superar la visión clásica centrada en el mero crecimiento económico e incorporar dimensiones sociales, lo cual les acercaría conceptualmente a la formulación de "desarrollo humano" acuñada por el PNUD. Sin embargo, como veremos, otros critican que los ODM en realidad asumen una visión reduccionista del desarrollo, limitado a la reducción de la pobreza.

También cabe destacar que la Declaración del Milenio y los ODM han contribuido a que las Naciones Unidas hayan podido recuperar un mayor protagonismo en la agenda internacional del desarrollo, que en parte habían perdido durante los años 90 a manos del Banco Mundial y el FMI. Se trata de un proceso positivo, pues las Naciones Unidas recogen visiones, posiciones e intereses más plurales, tanto del Norte como del Sur.

Aunque el cumplimiento de los ODM es responsabilidad de los Estados, las Naciones Unidas han asumido un papel importante en ellos, consistente en proporcionar asesoría técnica, movilizar apoyo de la sociedad civil (mediante una campaña dirigida por el PNUD), generar voluntad y compromisos políticos para su cumplimiento, así como crear mecanismos para que los gobiernos rindan cuentas entre sí. Así pues, los ODM son un "proceso político" en el

[15] Paladella, op. cit., p. 119.

que las Naciones Unidas tienen un gran interés, pues en un tiempo dominado por el neoconservadurismo en el que afronta ataques desde todos los sitios, la organización está bajo "escrutinio público" y se juega aquí su credibilidad como entidad útil[16].

4. CARENCIAS Y CRÍTICAS A LOS ODM

Como hemos visto, los ODM constituyen una pieza importante en la arquitectura de las políticas internacionales en materia de desarrollo, y han supuesto aportes relevantes a la misma. Sin embargo, desde su aparición numerosos autores y organizaciones les han formulado varias críticas, centradas tanto en su formulación teórica e ideológica como en aspectos técnicos y operativos. Veamos a continuación las más importantes.

a) Los ODM tienen carácter paliativo, reformista y justificador del sistema

La crítica más global a los ODM es la de aquellos que los consideran un instrumento del sistema capitalista y de la globalización neoliberal para aliviar sus peores secuelas y para justificarse.

Los ODM se pueden calificar como una agenda social y medioambiental orientada a reformar la globalización neoliberal para atenuar sus costes a fin de hacerla viable[17]. El elemento reformista radica en la asunción de la lucha contra la pobreza y de otros objetivos ligados a la idea de desarrollo humano, que van más allá del mero crecimiento económico. Ahora bien, los ODM no cuestionarían el modelo neoliberal vigente, sino que por el contrario estarían contribuyendo a legitimarlo por varias vías. Los argumentos esgrimidos a tal fin son los siguientes:

Los ODM han sido formulados en parte para atenuar no sólo las secuelas negativas del sistema actual, sino también las críticas sociales y políticas a la globalización neoliberal[18].

Los ODM proponen soluciones sin plantearse las causas de los problemas (por ejemplo las responsabilidades de los gobiernos ricos o de las multinacionales), con lo que son meras "señales de humo" que no alientan la transformación de la situación[19]. Es más, los ODM son el mecanismo del capitalismo

---

[16] HARCOURT, Wendy (2005), "The Millennium Development Goals: a Missed Opportunity", en *Development*, vol. 48, n.º 1, p. 1.

[17] Sanahuja, op. cit., p. 32.

[18] ECHART MUÑOZ, Enara y Luis Miguel PUERTO SANZ (2006), "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Una nueva agenda de desarrollo?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 17, p. 27.; Sanahuja, Op. cit., p. 32.

[19] CALLE COLLADO, Ángel (2005), "Poder Global: los ODM como señales de humo", en *Rebelión*, 11 de febrero, disponible en: http://www.rebelion.org/docs/46342.pdf, p. 7.

para afrontar la pobreza absoluta dentro de su propio marco ideológico, de seguridad, político y económico[20].

Los ODM sirven para implantar un monopolio de los discursos y prácticas sobre el desarrollo basados en un enfoque neoliberal (como se puede apreciar en el objetivo octavo), arrinconando el pensamiento crítico con el sistema. Constituye una vuelta atrás, por cuanto se unifica el lenguaje en torno a un único discurso[21]. En otras palabras, al "copar la agenda de cuáles son los problemas del mundo" se ocultan otros muchos debates y problemáticas, con el resultado de "acabar refrendando y reproduciendo el actual orden social.[22]" Así, han pasado al olvido diferentes discursos críticos con el desarrollo, algunos de ellos presentes incluso en las Naciones Unidas, tales como los relativos a la dependencia de los países pobres, las necesidades humanas, el empoderamiento, la participación, etc. En su lugar, se instaura una agenda acrítica, única para el conjunto de actores (gobiernos, organismos internacionales, empresas, ONGs, etc.) y basado en un discurso del desarrollo que retoma el carácter asistencialista y paternalista del pasado[23].

Además, los ODM tratan de tranquilizar a la opinión pública, creando la imagen que se está haciendo algo para afrontar los problemas. Su conjunto de "palabras suaves, buenas intenciones y confort moral" proporcionan a las personas biempensantes de Occidente un sentido de solidaridad y una causa, así como a los políticos un "condimento populista rápido"[24].

En esta labor de afrontar los problemas desde un enfoque liberal no sólo se proporciona una "autoridad" a instituciones internacionales como el CAD e incluso a las grandes multinacionales[25]. sino que se consigue implicar a las grandes ONG de desarrollo[26]. En suma, esto le lleva a Calle[27] a afirmar que los ODM son "un hito más en la estrategia constante y consciente de reforzar la expansión y legitimación de la globalización capitalista.

b) Los ODM no abordan las causas de la pobreza y del subdesarrollo

Como hemos visto, los ODM adoptan un enfoque meramente paliativo. En efecto, una crítica habitual radica en el hecho de que buscan abordar problemas profundos y de carácter sistémico a través de meras soluciones técnicas, sin afrontar adecuadamente las raíces de los mismos[28]. En su formulación se

---

[20] SAITH, Ashwani (2006), "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation", en *Development and Change,* vol. 37, n.º 6, p. 1197.

[21] Calle, op. cit., p. 9.

[22] Pp. 3, 6.

[23] Pp. 7.

[24] Saith, op. cit., p. 1167.

[25] Pp. 7.

[26] Pp. 10.

[27] Calle, op. cit., 7.

[28] BARTON, Carol (2005), "Women debate the MDGs", en *Development*, vol. 48, n.º 1, p. 102.

habla de diversos problemas, pero no de las interrelaciones entre los mismos, de su gestación histórica o de las raíces estructurales que los reproducen. En suma, al abordar la pobreza y el subdesarrollo “no hay ni causas, ni mecanismos, ni responsables”[29]. Esta visión sesgada, que no profundiza en las causas estructurales, tiene varias consecuencias.

La primera es que la pobreza no se pone en relación con las desigualdades estructurales a escala global, como las del comercio internacional, sino fundamentalmente con factores meramente internos. De esta forma, Saith[30] define una fórmula según la cual: reducción de la pobreza = ayuda externa + transferencias tecnológicas + buena gobernanza local. Esto es, la respuesta requiere medidas internas (buen gobierno y políticas apropiadas), en tanto que de la comunidad internacional cabe esperar ayuda, pero no un cambio del sistema.

La segunda de ellas es que, si bien se habla de la pobreza, los ODM en ningún momento hablan de las “desigualdades” socioeconómicas, a pesar de que constituyen una causa de la pobreza y un obstáculo para el desarrollo. No en vano, los políticos tanto del Norte como del Sur tienden a pasar por alto el creciente aumento de las desigualdades en la mayoría de sus respectivos países[31]. Al parecer, en el proceso de formulación de los objetivos, los líderes de los países en desarrollo renunciaron a sus posiciones iniciales, más radicales, centradas en la desigualdad de ingresos y riqueza, para buscar simplemente la aceptación de Occidente a la agenda centrada en la reducción de la pobreza absoluta[32].

La tercera consecuencia es que el marco de los ODM se limita a afrontar la pobreza en los países en vías de desarrollados, olvidando por tanto a los pobres que viven en los países ricos. Así pues, convierten el desarrollo en un “ghetto” propio de los países en desarrollo, no en un tema que incumbe a todo el mundo, incluidos los países del Norte[33].

c) Enfoque cuantitativo y olvido de la dimensión cualitativa y política

Uno de los aportes positivos de los ODM radica en que señalan metas cuantificadas que deben ser alcanzadas en un plazo de tiempo. Sin embargo, la priorización de los objetivos e indicadores cuantitativos ha hecho que los aspectos cualitativos hayan quedado ausentes. Esto es perceptible, por ejemplo, en el objetivo relativo a la educación, medida por la tasa de matriculaciones y que deja de lado metas relativas a la calidad de la misma. Igualmente, en la lucha contra el hambre se pasan por alto algunos aspectos a los que la bibliografía sobre seguridad alimentaria ha venido prestando creciente atención, como

[29] Calle, op. cit., 4.

[30] Saith, op. cit. 1196.

[31] Saith, op. cit. 1196.

[32] Saith, op. cit. 1197.

[33] Saith, op. cit. 1196.

son la relación entre la cultura y la alimentación, o las percepciones subjetivas sobre qué nivel de consumo de alimentos se considera suficiente.[34]

Este hecho es particularmente destacable en el tratamiento que se da a la pobreza, cuyo combate es el eje central de los ODM. El concepto de pobreza del que se parte es muy elemental y muy poco exigente: un dólar/persona/día[35]. De esta forma, se adopta una definición muy limitada, centrada en una dimensión material, la falta de ingresos, medida además por un método bastante discutible, y que deja fuera las dimensiones relacionales, sociales, culturales, etc. del fenómeno de la pobreza. No se contempla como un problema multidimensional, complejo, de profundas raíces y ligado a la exclusión y desigualdad generadas por el modelo vigente.

Del mismo modo, al olvidar toda dimensión política, los ODM no contemplan aspectos que son sin embargo fundamentales en el campo del desarrollo humano, tal y como ha sido definido por ejemplo por Amartya Sen, como la democracia, el cumplimiento de los derechos humanos y la participación ciudadana en las políticas públicas. La participación de los ciudadanos, en particular, es un requisito importante para el desarrollo social y la consecución de los ODM, como argumenta Castillo[36]. Este olvido es más significativo si tenemos en cuenta que la Declaración del Milenio, y otros documentos de las Naciones Unidas relativos a los ODM, mencionan que tales factores políticos son una condición para el desarrollo.

En consecuencia, los ODM, al basarse en un enfoque orientado a objetivos cuantitativos, proporcionan un marco incompleto, pues solo representan parcialmente la visión del documento del que se derivan, la Declaración del Milenio, que recoge valores y aspectos más amplios, como los derechos, la paz o la justicia[37]. Así, los ODM presentan varias deficiencias. Primero, se centran en la consecución de unos determinados resultados, pero sin tomar en consideración los medios por los que se deben conseguir los mismos. Segundo, sobresimplifican problemas muy complejos, sin contemplar todas sus dimensiones, orientándose a la consecución de unas cifras, que, como dice Harcourt[38], en modo alguno pueden captar todo lo que es necesario para el

[34] Sobre tales aspectos véase Pérez de Armiño, K., “Seguridad alimentaria”, en Pérez de Armiño (2001:517-522).

[35] DUBOIS, Alfonso (2006), “La dimensión normativa del desarrollo en la globalización: una visión crítica de los Objetivos del Milenio”, en *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, n.º 13, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 44.

[36] Según (CASTILLO, Melba (2005), “Los Objetivos del Milenio y el desarrollo social: la importancia de la participación ciudadana para alcanzar el bienestar”, en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, p. 67), la experiencia demuestra que la participación de los pobres en el campo de la educación “tiene una incidencia alta en la mejora de los indicadores educativos”, al tiempo que contribuye a descubrir derechos y obligaciones, y por tanto al fortalecimiento de la ciudadanía.

[37] Maxwell, 2005:2.

[38] 2005:3,4.

bienestar de las personas. Tercero, adoptan un enfoque tecnocrático, incluso burocrático del desarrollo, al perseguir determinados objetivos por mecanismos técnicos y burocráticos que pretenden estar por encima de procesos políticos democráticos y abiertos[39].

d) Concepción del desarrollo recortada e identificada con la reducción de la pobreza absoluta

A pesar de su denominación, los ODM en realidad no son una agenda para la promoción del desarrollo humano. Por un lado, como hemos visto, no abarcan muchos elementos característicos del derecho humano (como la participación política, la democracia, etc.). Por otro, los ODM se enfocan no tanto al desarrollo, sino a un objetivo mucho más limitado, el de reducción de la pobreza absoluta. Como dice Dubois, su pretensión es prácticamente la reducción de la pobreza en varias de sus manifestaciones, como son las relativas a los cinco primeros objetivos. De este modo, "la lucha contra la pobreza se convierte en el espacio único del desarrollo", lo que implica una "minimalización del desarrollo"[40].

A esto se le añade que el concepto de pobreza extrema es muy elemental y poco exigente, pues se define como un ingreso menor a un dólar por persona y día, un indicador habitualmente utilizado por el Banco Mundial, pero no, por ejemplo, en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Dicho indicador es criticado por razones metodológicas, pues resultan difíciles las comparaciones entre países, y sobre todo razones conceptuales, pues no refleja otras manifestaciones de la pobreza entendida como una incapacidad de satisfacer necesidades básicas[41].

Además, el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar por día (sin referencia alguna a la desigualdad) supone una rebaja respecto al objetivo de la Conferencia de Desarrollo Social de Conpenhague de 1995, orientado "a reducir considerablemente la pobreza general en el lapso más breve posible, a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza absoluta para una fecha que será fijada por cada país atendiendo a su propio contexto[42].

Por otro lado, los ODM parecen dar una visión fragmentada del desarrollo, segmentación debida probablemente a la formulación de objetivos e indicadores independientes para los diferentes ámbitos. Existe así el riesgo de no apreciar suficientemente la integralidad del proceso de desarrollo, las profundas interrelaciones entre los diferentes ámbitos y objetivos, y la necesidad de

[39] Harcourt, 2005:3,4.
[40] Dubois, 2006:40-41.
[41] Sight, 2006:1173-1174.
[42] Cen González y Guzmán, 2005:6.

formular estrategias con una visión holística que apunten hacia la totalidad[43]. El campo de la seguridad alimentaria es uno de los mejores ejemplos de esa interrelación con las diferentes dimensiones del desarrollo.

e) Los ODM persiguen metas modestas y recortadas

Algunos autores consideran que los ODM han formulado objetivos excesivamente ambiciosos e irreales, lo cual tendrá como efectos negativos una sensación de fracaso y un debilitamiento del apoyo a la ayuda internacional en los países donantes y a las reformas en los países receptores[44]. En sentido contrario, una de las principales críticas habituales a los ODM radica precisamente en que las metas que incluyen son muy modestas, lo cual puede avalarse con tres argumentos. En primer lugar, constituyen objetivos poco ambiciosos en relación a los recursos técnicos y económicos hoy disponibles[45]. En segundo lugar, los ODM realmente no constituyen objetivos para impulsar mejoras sustanciales de la realidad, sino que la mayoría de ellos son extrapolaciones de tendencias globales habidas en los años 70 y 80 proyectadas hasta el 2015; esto es, objetivos establecidos sobre la premisa de que el progreso observado en los 25 años anteriores a 1990 (año de referencia) seguirían en los 25 siguientes[46]. En tercer lugar, son objetivos minimalistas, por cuanto recogen solo algunas de las metas formuladas en las diferentes cumbres organizadas en los 90 por las Naciones Unidas, dejando otras en el olvido. Se convierten así en una guía de mínimos, en una "política de alivio" de las consecuencias del subdesarrollo, más que en una verdadera política para el desarrollo[47].

Este retroceso respecto a las metas y objetivos formulados en las cumbres de los 90 es perceptible en diferentes campos y en diferentes temas. En unos casos porque hay temas omitidos, y en otros porque las metas son menos ambiciosas que otras anteriores. En conjunto, como destaca Mold[48], en los foros

---

[43] González y Guzmán, 2008.

[44] Por consiguiente, según proponen, los ODM deberían ser vistos no como "objetivos prácticos", sino más bien como "símbolos", "recordatorios" o "llamadas" para adoptar intervenciones hacia el mundo que queremos (CLEMENS, Michael A. y otros (2004), *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, Working Paper, n.º 40, Center for Global Development, Washington. Accesible en http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2749, p. 28). En suma, desearían rebajar su carácter de compromiso político concreto a favor de un papel meramente discursivo.

[45] HERFKENS, Eveline (2007), "Prólogo. Sin Excusas: los países ricos deben cumplir sus promesas", en CASADO, Fernando y otros, *Cumpliendo objetivos. Diseño de políticas para lograr los Objetivos del Milenio*, Entinema, Madrid, p. 157.

[46] Esa es la razón por la que los objetivos en cada ámbito no son iguales, sino diferentes: reducir el porcentaje de hambrientos a la mitad, el de mortalidad infantil en dos tercios, el de mortalidad materna en tres cuartos, etc.

[47] Echart y Puerto, op. cit., p. 11, 26.

[48] MOLD, Andrew (2005), "África Subsahariana ante los Objetivos del Milenio: una historia de desencuentros con Occidente", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, p. 104.

internacionales se han formulado múltiples promesas que no se han cumplido por falta de voluntad política, no porque fueran equivocadas. Según dice, la comunidad internacional "se comporta como un niño mimado, con una capacidad de atención muy limitada, es decir, se aburre rápidamente de sus propias propuestas". Más que nuevas iniciativas, simplemente habría que cumplir los acuerdos ya firmados[49].

Como decíamos, hay numerosos temas importantes abordados en cumbres anteriores e ignorados en los ODM. Entre ellos figuran, por ejemplo, la creación de empleo, importante en la lucha contra la pobreza pero que no es una prioridad para el pensamiento liberal[50]; los servicios de salud, a pesar de que los objetivos 5 y 6 se centran en la salud y la enfermedad[51]; así como los derechos de los niños y temas relativos a su protección (violencia, tráfico, explotación, abuso sexual, etc.[52]

En este sentido, un caso significativo es el de los derechos de las mujeres, en los que se da un claro retroceso respecto a la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing. Por un lado, los objetivos de ésta tenían un alcance universal, implicando también a los países del Norte, que sin embargo en los ODM quedan exentos de compromisos dentro de sus fronteras en este y otros campos. Por otro lado, su visión era holística, mucho más amplia que la de los ODM, pues centrándose en doce aspectos fundamentales aplicaban un enfoque de género al conjunto del campo de los derechos humanos y del desarrollo. Del mismo modo, se formuló posteriormente la propuesta de incluir transversalmente el enfoque de género en cada uno de los ocho ODM, cosa que no se hizo. En efecto, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres son formulados en un objetivo específico, el ODM 3, lo que formula una separación entre la justicia de género y la justicia económica. Además, destaca lo inadecuado e insuficiente de los indicadores para medirlo, la presencia de mujeres en los parlamentos y la paridad de matriculaciones escolares entre niños y niñas[53]. Por último, se han olvidado diferentes aspectos recogidos en Beijing, como los derechos sexuales y reproductivos, debido a la presión de los EE.UU.[54]

Por otro lado, aunque algunos autores estiman que los ODM pecan de demasiado ambiciosos, cabe destacar también la reducción de las metas cuantitativas de varios ODM con respecto a metas formuladas en los años 90.

Mención especial merecen los dos campos que nos interesan particularmente: la reducción de la pobreza y la del hambre. En cuanto a la reducción

[49] Mold, op. cit., pp. 103-104.

[50] Mold, op. cit., pp. 102, 103.

[51] PNUD, 2003:4.

[52] Paladella, op. cit., p. 119.

[53] Barton, op. cit., p. 103.

[54] Sanahuja, op. cit., p. 31.

de la pobreza, Pogge[55] señala que el ODM 1 reduce a la baja compromisos anteriores, principalmente los adoptados en 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma. Tal reducción se da por tres razones. El primer motivo es que, de forma un tanto sutil y engañosa, el ODM 1 habla de disminuir a la mitad la "proporción" de personas que sufren pobreza extrema (menos de 1 dólar por día), no el "número" total de las mismas, como se formuló en Roma. Este cambio de un criterio a otro implica cifras muy diferentes.[56] El segundo motivo es que el año tomado como base para reducir el porcentaje a la mitad no es el 2000, sino el 1990. En este último había un 23'15% de población en pobreza extrema (1218 millones), con lo que la meta para el 2015 es descender hasta el 11'575%, lo cual equivale a 833 millones de personas. Esta es la cifra, mucho más modesta que lo que se derivaría de los criterios anteriores, con el que se vería satisfecho el ODM 1[57]. El tercer motivo se deriva de la desagregación geográfica de los ODM, los cuales deben ser cumplidos en cada país. Pues bien, el hecho de que la población crece mucho más precisamente en los países con más pobreza extrema contribuye también a que el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de afectados en cada uno de ellos sea menos ambicioso.

Similares argumentos pueden usarse en relación a la otra meta del ODM 1, referida a la reducción del hambre. Lejos de las declaraciones que en los años 70 y 80 prometían acabar con el problema en diez años, los ODM quedan también por detrás de los compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996. En ésta se asumió el objetivo de reducir a la mitad el número total de hambrientos para el año 2015, lo que representaba descender hasta 412 millones de personas. Sin embargo, el ODM 1 asume el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas, lo que teniendo en cuenta el crecimiento demográfico implicaría bajar a 585 millones de personas[58], una cifra que coincide con las previsiones realizadas por la FAO a finales de la década pasada. Por otro lado, para algunos países con porcentajes de población subnutrida muy altos, el cumplimiento del objetivo supondría

[55] POGGE, Thomas (2004), "The First United Nations Millennium Development Goal: a Cause for Celebration?", *Journal of Human Development,* vol. 5, n.º 3, pp. 378-380.

[56] El primero supondría disminuir de 1.094 millones de personas en pobreza extrema en 2000 (año de la formulación de los ODM) a 547 millones en 2015. Sin embargo, el segundo implica reducir el porcentaje de tales personas de 18'02% a 9'01%, lo cual debido al crecimiento previsto de la población mundial equivale a una cifra bastante mayor que la derivada del criterio anterior, esto es, 648'5 millones.

[57] El uso de 1990, y no de 2000, como línea de base tiene dos consecuencias importantes. La primera es que, como durante la década de los 90 el número de personas en la pobreza extrema en China descendió mucho, en casi 150 millones de personas, tal disminución queda contabilizada como un importante avance hacia el ODM 1. La segunda es que, al tomarse un período más largo, de 25 años, el crecimiento previsto de la población mundial durante el mismo será mayor (de 36'7% en vez de 18'6%), con lo cual el objetivo de disminuir a la mitad el porcentaje de los que viven en pobreza extrema se puede conseguir con una disminución del número total de afectados sensiblemente menor (184'5 millones menor) a lo que se precisaría con un marco temporal de 15 años (Pogge, op. cit., p. 379).

[58] FAO, op. cit., p. 8.

alcanzar unas proporciones que seguirían resultando ominosas. Es el caso de la R. D. del Congo o de Eritrea, con porcentajes que superan el 70%, que en caso de reducirse a la mitad se ubicarían en niveles aún mayores que los que actualmente presenta el conjunto del África Subsahariana (32%), lo cual no deja de ser insatisfactorio.

En suma, los ODM forman parte de un proceso reciente de pérdida de ambición en la definición de las metas internacionales sobre desarrollo; esto es, como dice Dubois, de una ampliación de "los límites de la tolerancia" acompañada por un debilitamiento de las exigencias de equidad y justicia. A la hora de poner tales límites hay que "resolver el dilema entre la exigencia ética y el realismo posibilista", entendido éste como la fijación de metas más modestas para que sean alcanzables. Con los ODM claramente ha vencido una respuesta complaciente y pragmática, pero entonces resulta inevitable preguntarse: "¿Se puede sostener que los ODM son aceptables como los límites de tolerancia para una sociedad justa?[59]. Esta pregunta cobra más sentido si tenemos en cuenta que el costo económico de formular objetivos más exigentes sería modesto, por lo que la explicación de no hacerlo radica más bien en que los gobiernos de los países ricos no lo ven como una exigencia ética, al no percibir la responsabilidad directa del Norte en la persistencia de la pobreza[60].

f) Los ODM se basan en datos de dudosa calidad

Diferentes autores critican que los datos cuantitativos sobre los que se han construido los ODM son de mala calidad, lo que supone una hipoteca para poder formular estrategias nacionales adecuadas, hacer estimaciones acertadas de las necesidades y los costes de las diversas intervenciones posibles, y, en definitiva, alcanzar los objetivos.

En primer lugar, la formulación de los ODM se ha realizado mediante la agregación a escala mundial de tendencias muy diferentes en diferentes países y regiones. El resultado son grandes objetivos demasiado generales, descontextualizados y ahistóricos, que no tienen en cuenta las circunstancias ni las trayectorias históricas de cada país[61]. Esta falta de adecuación a la realidad de cada caso puede conllevar que ciertas metas no resulten realistas y viables para su cumplimiento por algunos países, como puede ocurrir con muchos del África Subsahariana, con el riesgo de que se les condene como "pobres" cumplidores y de que se erosione el apoyo de políticos y opinión pública a los objetivos globales[62].

---

[59] Dubois, op. cit., p. 44.

[60] Dubois, op. cit., p. 45.

[61] Paladella, op. cit., p. 118.

[62] VANDEMOORTELE, Jan (2007), *One Pager*, n.º 28, International Poverty Centre, United Nations Development Programme, Brasilia, Enero. Accesible en http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager28.pdf, p. 1.

En segundo lugar, muchos datos que constituyen la línea de base, o situación de partida sobre la que se formulan las metas, son de dudosa calidad y fiabilidad. Es el caso, en particular, de los referidos a la pobreza y la malaria[63], así como a la tuberculosis y la mortalidad materna[64]. Pogge[65], por ejemplo, señala que el método del Banco Mundial para estimar el número de pobres (basado en ingreso en dólares) es técnicamente incorrecto y poco fiable, creando líneas de pobreza inadecuadamente bajas que permiten mejorar las cifras. En su lugar, considera que sería más acertado tomar como referencia el umbral de ingresos precisos para satisfacer las necesidades humanas básicas.

En tercer lugar, las estrategias formuladas para la implementación de los ODM, como el Proyecto del Milenio, se basan en modelos y proyecciones de futuro muy imprecisos, por cuanto no tienen en cuenta la probable aparición de perturbaciones imprevistas (pandemias, calamidades medioambientales, guerras, etc.)[66].

Estos problemas con los datos son aplicables también a los referidos a la alimentación. Para comenzar, la medición de la subnutrición, como hacen los propios ODM, suele limitarse por razones operativas al consumo de energía alimentaria medida en kilocalorías, si bien un análisis más completo de la situación nutricional requeriría contemplar también el consumo de proteínas y de micronutrientes. Por otro lado, la propia medición de los requerimientos energéticos resulta problemática, pues cada persona tiene unas determinadas necesidades en función de diferentes factores (volumen corporal, actividad física, clima, etc.). Además, algunos autores defienden incluso que no se puede hablar de un umbral de requerimientos concreto para cada persona, pues el organismo dispone de una capacidad de ajuste a cierta reducción en el consumo alimentario, mediante la disminución de su actividad física y cierta adaptación de su metabolismo. Así pues, resulta difícil y algo arbitrario hablar de unos umbrales objetivos con los que medir las necesidades nutricionales y el punto a partir del cual existe desnutrición, tanto para cada persona concreta como para el conjunto de la población, algo que por otro lado resulta necesario para la formulación de estadísticas y de políticas.[67]

g) Los ODM constituyen un instrumento y una visión del Norte

Una de las críticas de mayor calado a los ODM es la que subraya que estos son un instrumento creado por los países ricos e impuesto a los pobres. En este sentido, un primer argumento resalta que han sido formulados por los gobiernos donantes, sin participación de las sociedades afectadas, como

[63] Reddy y Heuty, op. cit., p. 402.

[64] Sight, op. cit., p. 1175.

[65] Pogge, op. cit., pp. 383-385.

[66] Reddy y Heuty, op. cit., p. 403.

[67] Sobre estos problemas estadísticos y otros relativos a los requerimientos nutricionales, véase Pérez de Armiño, Karlos, "Malnutrición", en Pérez de Armiño, Karlos (2001:337-338).

señala el propio PNUD[68]. De hecho, como ya hemos dicho, la mayor parte de tales objetivos son una copia literal de los objetivos adoptados en 1996 por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el documento *Shaping the 21st Century*. Así, como señala Dubois[69], "no puede decirse que los ODM hayan sido el resultado de una negociación entre diversos intereses, sino la imposición de una determinada forma de ver el orden internacional". Como consecuencia, en los ODM subyace un concepto del desarrollo impuesto desde los países desarrollados[70], y el único concepto de pobreza posible para establecer objetivos y políticas es el reconocido por las instituciones internacionales[71].

Un segundo argumento se basa en la asimetría existente en la atribución de los diferentes objetivos entre los países ricos y los pobres. Como hemos dicho, los siete primeros objetivos, cuantificados y con marcos temporales concretos, deben ser cumplidos por los países pobres. Por el contrario, sólo el octavo, que como veremos carece de metas y plazos precisos, es aplicable a los países ricos.

Esta asimetría cabe ser interpretada como reflejo del carácter impositivo del que venimos hablando, pero admite también una segunda lectura: la del retroceso que supone el hecho de que diferentes metas (como la equidad de género, la lucha contra la pobreza, etc.), que en las cumbres de los años 90 se formularon para todo el mundo, ahora hayan pasado a serlo sólo para los países pobres. En este sentido, los ODM han supuesto un claro retroceso para las mujeres, las personas pobres y hambrientas, y otros colectivos de los países desarrollados que quedan al margen de la agenda internacional.

h) Los ODM no proclaman derechos humanos

Como es evidente, los ODM constituyen un compromiso político y, por tanto, no son un instrumento jurídicamente vinculante cuyo posible incumplimiento pudiera ser objeto de sanción. Ahora bien, dicho eso, existe una cierta discusión sobre la posible relación entre los derechos humanos socioeconómicos y los ODM.

En primer lugar, cabe decir que los ODM no proclaman el respeto a los derechos humanos: son objetivos que no están formulados como una materialización de derechos. Sin embargo, la Declaración del Milenio de la que se derivan sí que estaba fundamentada normativamente en los instrumentos jurídicos de los derechos humanos, teniendo una clara relación con la noción de derecho al desarrollo. Así pues, hay que constatar que el paso desde la Declaración hacia los ODM ha representado un cambio de enfoque: el enfoque

[68] 2003:4.

[69] 2006:42.

[70] González y Guzmán, 2008.

[71] Dubois, 2006:42.

basado en derechos ha quedado marginado por otro enfoque orientado a objetivos, a resultados cuantificables[72].

Este cambio de enfoque puede tener varias consecuencias negativas para los derechos humanos. En primer lugar, la primacía que han adquirido los ODM en el discurso y las políticas sobre desarrollo puede dar lugar a una pérdida de protagonismo de los diferentes instrumentos jurídicos de reconocimiento de los derechos humanos, en particular de los sociales, económicos y culturales. Segundo, es muy diferente promover políticas de desarrollo y de provisión de servicios básicos como respuesta a un derecho humano fundamental que para cumplir una necesidad estadística, con lo que aquellas pueden orientarse a la mera satisfacción de metas medibles a corto plazo, más que a afrontar loas causas sistémicas subyacentes a los problemas. Tercero, los derechos pueden convertirse en gran medida en aspiracionales. Cuarto, los pobres pueden verse desempoderados, al perder capacidad para esgrimir sus derechos fundamentales como instrumento que da poder de negociación[73].

Este olvido del enfoque de derechos humanos en los ODM tiene que ver con el enfoque neoliberal que subyace en los mismos, particularmente en el octavo, y con su priorización del mercado y el sector privado, por encima de las políticas públicas (no olvidemos que son los Estados los obligados a satisfacer los derechos humanos). Tiene que ver también con el papel asignado al Banco Mundial y al FMI en la implementación y monitoreo de los ODM, y con su reticencia a tal enfoque de derechos.

A pesar de su omisión de los derechos humanos, diferentes autores y organizaciones entienden que dado que su base normativa, la Declaración del Milenio, sí se fundamenta en los mismos, los ODM pueden y deben interpretarse a la luz de aquellos. Shetty[74] por ejemplo, entiende que la consecución de los ODM debería enfocarse desde un enfoque de derechos humanos, lo cual permitiría que se reforzaran mutuamente. Tal enfoque sería particularmente útil para orientar las políticas públicas, así como las campañas de presión social, que podrían así identificar y monitorear a los responsables, y empoderar a los que reclaman sus derechos. Supondría superar un discurso centrado en la provisión de servicios a clientes a favor de otro centrado en la satisfacción de derechos a los ciudadanos, algo que es fundamental para desafiar las relaciones de poder estructurales que causan la marginación. Del mismo modo, González y Guzmán (2008) señalan que sería necesario combinar inteligentemente la orientación operativa de los ODM con un enfoque de derechos humanos, que permitirían sacar a aquellos del discurso de la caridad y convertirlos en instrumentos de justicia social.

---

[72] Paladella, 2005:115, 116.

[73] Paladella, 2005:116,117.

[74] SHETTY, Salil (2005), "Can a Rights-based Approach Help in Achieving the Milleniumm Development Goals?", en *IDS Bulletin*, vol. 36, n.º 1, Institute of Development Studies, University of Sussex (Brighton, Inglaterra), p. 73.

En suma, hay que destacar que los ODM, en concreto el primero centrado en la erradicación del hambre, ni toma como base ni respalda el derecho humano a la alimentación, recogido en diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así pues, también en este plano los ODM suponen un retroceso respecto a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, cuyo Plan de Acción estableció la meta de avanzar en la clarificación del contenido y en la aplicación de tal derecho. A tal fin, invitaba al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a definir el alcance de dicho derecho, y a los órganos especializados de las Naciones Unidas (en especial la FAO) a proponer medios para materializarlo.

i) El ODM 8 es impreciso y su enfoque neoliberal contradice el resto de objetivos

Como hemos dicho, si los siete primeros objetivos atañen a los países en vías de desarrollo, el octavo, orientado a crear una Alianza Mundial para el desarrollo, es una responsabilidad fundamentalmente de los países desarrollados. Sin embargo, a diferencia de aquellos, el objetivo octavo es vago e incompleto, pues carece de metas concretas, indicadores y fechas para alcanzarlo, así como de mecanismos de monitoreo. Sus contenidos son imprecisos, figurando entre ellos el aumento de ayuda, el alivio de la deuda y unas relaciones comerciales internacionales más equitativas (mejorando el acceso de los países pobres a los mercados y la tecnología). Todo ello a pesar de que difícilmente los países pobres podrán cumplir sus objetivos si los países ricos no cumplen su parte. En suma, los ODM reflejan una agenda asimétrica, pues el Norte se la ha marcado al Sur con metas y plazos, pero a su vez no asume compromisos concretos a través de este objetivo octavo.

Por otro lado, numerosos autores subrayan que existe una incoherencia de fondo entre los siete primeros objetivos (sobre todo el primero) y el octavo. La razón es que éste último está claramente inspirado en el discurso liberal dominante, el cual entra en contradicción con las políticas sociales públicas que son necesarias para erradicar la pobreza y alcanzar los demás ODM[75]. El objetivo octavo, y las políticas económicas internacionales en general, siguen un modelo marcado por la liberalización, la celosa vigilancia de las condiciones macroeconómicas y la privatización de la economía y de los servicios. Paradójicamente, como advierte Paladella, la imposición a los países pobres de políticas privatizadoras les ha privado de los instrumentos que necesitarían

[75] Calle (2005:3, 11), por ejemplo, dice que los los objetivos 1 y 8 "son contradictorios entre sí". El primero exige metas sociales, en tanto que la "asociación mundial para el desarrollo" no es sino una *forma suave* de hacer valer a las multinacionales como portadoras de una legitimidad para refrendar una mundialización capitalista".

para alcanzar los ODM. Un buen ejemplo, añade, es el del acceso al agua potable, contenido en el objetivo 7, que en algunos países no ha aumentado, sino que se ha visto mermado para los pobres debido a la privatización del suministro[76]. Ejemplos similares podrían ponerse en relación a la seguridad alimentaria, por cuanto en el marco de los programas de ajuste estructural de corte liberal, muchos gobiernos se han visto obligados a eliminar o reducir los instrumentos de los que disponían para intervenir en el mercado de alimentos (compra-venta de stocks para regular los precios, subsidios a los alimentos básicos, apoyo a la producción, etc.), con lo que las personas pobres han visto dañada su capacidad de acceso al alimento.

La asunción de los ODM, particularmente del 8, es que su consecución vendrá de la mano del crecimiento económico, del comercio y de la inversión y la actividad privadas, en tanto que al Estado solo le quedaría un papel subsidiario. Sin embargo, la experiencia demuestra que con frecuencia no existe una correlación entre el incremento del ingreso per cápita y la mejora de los indicadores sociales. Es más, algunos países con bajos ingresos presentan indicadores sociales mayores de los que cabría esperar (Costa Rica, Cuba, Sri Lanka y otros), siendo la causa la amplia provisión de servicios públicos existente. En suma, aunque los servicios privados pueden satisfacer adecuadamente las necesidades de las familias con recursos, para los sectores pobres son indispensables los servicios públicos gratuitos o a bajo coste, como en el campo de la educación y la salud primarias[77]. No se puede confiar al sector privado que incremente los servicios necesarios para cumplir los ODM, pues solo las inversiones públicas se los pueden garantizar a los pobres[78].

Estas reflexiones son también aplicables a la lucha contra el hambre. Como han subrayado numerosos autores, como por ejemplo Drèze y Sen[79], y ha demostrado la experiencia de diferentes países durante décadas, la seguridad alimentaria de las familias pobres requiere necesariamente de la acción pública del Estado, no pudiéndose confiar en que el mero crecimiento económico traerá la solución al problema.

j) Los ODM se ven obstaculizados por las estructuras e instituciones económicas internacionales

Además de unas políticas públicas vigorosas a favor de los pobres, los ODM requerirían también cambios en las estructuras económicas internacionales, establecidas por los países ricos en su beneficio. Pero no parece haber avances significativos en esta dirección. Para los ODM, sobre todo para el

[76] Paladella, op. cit., 117.

[77] WHITE, Howard (2007), "Halfway there? The Millennium Development Goals reach their midpoint", en *IDS News*, Institute of Development Studies, University of Sussex. Accesible en: http://www.ids.ac.uk/go/about-ids/news-and-commentary/july-2007-news. 2007.

[78] Paladella, op. cit., 118.

[79] DRÈZE, Jean y Amartya SEN (1989), *Hunger y Public Action*, Clarendon Press, Oxford.

objetivo de reducir la pobreza y el hambre, particularmente importantes serían los cambios en el comercio agrícola internacional, por dos razones: la primera es que el 65% de los pobres en los países en desarrollo viven en zonas rurales y dependen de la agricultura o actividades relacionadas[80] y la segunda es que la agricultura constituye el sector más distorsionado debido al proteccionismo del Norte, que dificulta la entrada de productos del Sur e inunda éste con alimentos subsidiados[81] que dañan la agricultura local y genera pobreza[82]. Sin embargo, lo que venimos apreciando en las sucesivas rondas de negociación multilateral sobre el mercado mundial es que apenas se está avanzando en la modificación de estas pautas.

Del mismo modo, la arquitectura y la naturaleza de las instituciones económicas y financieras multilaterales supone también un obstáculo para la consecución de los ODM. Entre tales instituciones destacan las organizaciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), vinculadas formalmente al sistema de Naciones Unidas pero con un estatus especial y funcionamiento al margen de aquél, así como la Organización Mundial de Comercio, desvinculada del entramado de las Naciones Unidas. Así pues, constituyen un sistema de "gobernación global distorsionada", por cuanto dejan la gestión mundial de las cuestiones económicas y financieras al margen de las Naciones Unidas, presentando serias deficiencias en materia de representatividad y legitimidad democrática, y de transparencia en la toma de decisiones. De hecho, los países en vías de desarrollo denuncian que se ven excluidos en las discusiones para la toma de acuerdos, que les son impuestos en beneficio de los países ricos. Así pues, difícilmente se alcanzarán los ODM y otros objetivos en materia de desarrollo si no se adoptan cambios importantes en el entramado de instituciones y procesos de toma de decisiones globales en el campo económico y financiero. Como propone Molina[83], "sería crucial ubicar todas las políticas económicas y financieras globales bajo el control democrático de las Naciones Unidas, así como hacerlas coherentes con los derechos humanos, efectivas en términos de reducir la pobreza y los desequilibrios globales..., al tiempo que garantizar un funcionamiento más ético de la economía mundial".

---

[80] Herfkens, op. cit., 160.

[81] Según el Banco Mundial, los subsidios a la producción y a la exportación que los países de la OCDE conceden a sus agricultores ascienden a 330.000 millones de dólares anuales, lo que representa cuatro veces lo que gastaron en Ayuda Oficial al Desarrollo en 2004 (Steinberg, 2007:47).

[82] STEINBERG, Federico (2007), "El papel del comercio en el cumplimiento de los ODM, en CASADO, Fernando y otros, *Cumpliendo objetivos. Diseño de políticas para lograr los Objetivos del Milenio*, Entinema, Madrid, p. 46.

[83] MOLINA, Núria (2005), "Global Governance and the MDGs: the Story o an Impossible Love?", en *Development*, vol. 48, n.º 1, p. 128.

k) Los ODM carecen de la financiación adecuada

Existen diferentes estimaciones sobre el coste adicional que supondrían las inversiones necesarias para alcanzar los ODM. El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Financiamiento del Desarrollo, o Informe Zedillo, elaborado para la Cumbre de Monterrey de 2002, estimó de forma aproximada que podrían costar unos 50.000 millones de dólares anuales adicionales. Otras estimaciones posteriores han sido más precisas. El Banco Mundial ha calculado que para los países donantes la realización del ODM 1 costaría entre 54.000 y 62.000 millones de dólares anuales, y la de los demás ODM entre 35.000 y 76.000 millones, si bien ambas cifras no deberían sumarse para evitar "doble contabilidad", pues la consecución del primer objetivo contribuye por sí a los demás objetivos. Por último, el PNUD, en su Informe sobre Desarrollo Humano del año 2003, estimó que las inversiones para reducir la pobreza y alcanzar el ODM 1 costarían 76.000 millones de dólares anuales, cifra similar a la superior del Banco Mundial[84].

Más en concreto, en cuanto al coste de reducir el porcentaje de desnutridos para el 2015, la FAO (2002) estimó que sería necesaria una inversión adicional por unos 24.000 millones de dólares anuales. A su vez, el Instituto IFPRI[85] ha estimado que para conseguir la meta de reducir a la mitad la malnutrición infantil entre 1995 y 2015 habría que realizar diferentes inversiones en el campo de la seguridad alimentaria y la nutrición (carreteras rurales, educación, acceso al agua potable, investigación agrícola e irrigación), que supondrían en adelante un total de 161.000 millones de dólares adicionales a las tendencias de gasto actual (o 16.000 millones adicionales cada año).

Hay que precisar que estos cálculos a escala mundial son poco fiables (se basan en datos sectoriales de baja calidad, elaborados con criterios dispares, al tiempo que la interrelación entre objetivos dificulta la suma de los costes de cada uno), razón por la que se vienen realizando estimaciones de costes a escala nacional por parte del PNUD, el Proyecto de Objetivos del Milenio y el Banco Mundial[86].

En cualquier caso, diferentes fuentes coinciden en que el coste económico de los ODM no es alto, sino perfectamente asumible. Algunas estiman que para erradicar la pobreza (entendida como un ingreso de menos de dos dólares por persona y día) bastaría con un 1.15% del PIB de los países ricos[87]. Sin embargo, los recursos movilizados están quedando bastante por debajo de lo necesario.

---

[84] REDDY, Sandjay y Antoine HEUTY (2004), *Réalisation des ODM: Critique et Stratégie*. Disponible en http://www.millenniumdevelopmentgoals.org/p. 4, 5.

[85] VON BRAUN, Joachim, M. S. SWAMINATHAN y Mark W. ROSEGRANT (2004), *Agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IFPRI, Washington, p. 5.

[86] Reddy y Heuty, op. cit., 4, 5.

[87] Dubois, op. cit., 45.

Para empezar, hay que recordar que los donantes están lejos de cumplir el acuerdo de la Iniciativa 20/20, asumido en 1995 en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague. En él, los países en desarrollo se comprometían a aumentar el presupuesto dedicado a servicios sociales primarios hasta al menos el 20% del presupuesto nacional, y los países desarrollados a dedicar a esos fines la misma proporción de su ayuda internacional[88].

Por otro lado, como hemos dicho, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, se adoptó el compromiso de que los países en vías de desarrollo implementarían diversas reformas políticas y económicas; mientras que los países desarrollados incrementarían su ayuda al desarrollo, aliviarían la deuda y realizarían inversiones en los países en desarrollo. Sin embargo, tales compromisos de los países ricos resultaron bastante decepcionantes por varias razones. En primer lugar, se estableció el criterio de que la principal fuente de financiación del desarrollo sería el comercio y el capital privado, dejando al Estado un papel subsidiario. En segundo lugar, en la Conferencia se rechazaron diferentes propuestas de fuentes de financiación alternativas para el desarrollo (tales como la tasa Tobin, impuestos a los billetes aéreos, etc.). En tercer lugar, el objetivo de aumentar la ayuda al desarrollo hasta el 0'7% del PNB de los países donantes se adoptó sin ningún marco temporal concreto, lo cual le resta credibilidad. En este sentido, se estima que, para lograr los ODM, la ayuda debería al menos duplicar su volumen de principios de esta década, además de mejorar su calidad. Aunque resulte insuficiente, hay que reconocer que la AOD mundial ha aumentado desde 2002, tras una década de progresiva disminución, y que la UE sí ha asumido algunos compromisos y plazos concretos en la materia.[89]

l) Decepcionante plasmación política de los ODM

El proceso posterior a la adopción de los ODM ha demostrado una insuficiente voluntad política internacional para su consecución. En tal proceso hay que destacar la celebración de la "Cumbre del "Milenio + 5", celebrada por las Naciones Unidas en Nueva York entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005, y las reuniones de otoño del FMI y del Banco Mundial celebradas en Washington el 24 y 25 de septiembre 2005. El principal resultado positivo de tales reuniones fue el respaldo dado al acuerdo de cancelación de la deuda a dieciocho países pobres altamente endeudados, aprobado por el G8 en la cumbre de julio de ese año en Gleneagles (Escocia). Sin embargo, los demás contenidos de estas reuniones fueron decepcionantes, sin avances ni compromisos tangibles en materia de ayuda u otros.

[88] Mold, op. cit., 103.

[89] La UE adoptó en 2001 el Pacto de Barcelona, para aumentar el nivel medio de su AOD hasta el 0'39% del PNB para 2006. Posteriormente, en 2005 asumió el compromiso de que los quince alcanzarían el objetivo del 0'7% para el 2015, si bien algunos países se han comprometido a conseguirlo antes (España en 2012) (Herfkens, 2007:19,20).

Un aspecto reseñable es el fuerte cuestionamiento de los ODM en la Cumbre M+5 realizado por John Bolton, nuevo embajador de EE.UU. ante la ONU, quien propuso: a) suprimir los ODM como marco de actuación de los donantes, reemplazándolos por pautas menos precisas, sin metas temporales ni indicadores de seguimiento; y b) eliminar cualquier referencia al compromiso de 0’7% de ayuda. Aunque la declaración final reiteró el compromiso de los donantes con los ODM y referencias, aunque sin fechas, a elevar la AOD hasta el 0’7, la actitud norteamericana refleja la reticencia a aceptar los ODM como compromiso internacional y una escasa voluntad política para adoptar las medidas necesarias para alcanzarlos.

ll) El cumplimiento de los ODM está siendo irregular e insuficiente

Una última crítica a los ODM, resultado de muchos de los problemas que hemos visto, es que los avances hacia los mismos están resultando en muchos casos insuficientes, y que, en cualquier caso, presentan grandes diferencias entre los diferentes objetivos y entre países. Así, conforme a las estimaciones que se han venido realizando, buena parte de los ODM no van a verse cumplidos en el plazo previsto en muchos países, y la mayoría de estos sólo podrían alcanzarlos si la AOD aumentara de forma significativa, cosa que hasta ahora no ha ocurrido[90]. En el marco de las citadas disparidades, China y buena parte de Asia son las que presentan una mejor evolución, en tanto que el África Subsahariana cuenta con los menores avances e, incluso, con algunos retrocesos. Según estimaciones del Banco Mundial citadas por Mold[91], para alcanzar los ODM, esa región necesitaría una tasa de crecimiento del 7% anual, tasa que sólo cumplen cinco países, y más gracias a los altos precios del petróleo que a un crecimiento económico sano.

En lo referente a la pobreza, entre 1990 y 2004, la proporción de personas en pobreza extrema (menos de 1 dólar por día) en el mundo descendió de 1250 millones a 980 millones, esto es, del 31’6% al 19’2% de la población. Si este progreso continuara se alcanzaría la meta de los ODM para el mundo y para la mayoría de sus regiones. Sin embargo, este avance presenta grandes desigualdades geográficas, pues se debe en gran parte al espectacular descenso de la pobreza en el Asia suroriental y oriental debido a su crecimiento económico. Así, en el Asia oriental, el porcentaje descendió del 33% al 9’9%[92].

La situación es sin embargo diferente en el África Subsahariana, donde el porcentaje de personas en pobreza extrema descendió del 46’8% en 1990 al 41’1% en 2004, lo cual ha permitido llegar a un punto de estabilización del número total de personas afectadas (ha aumentado de 296 millones en 1999 a 298 en 2004), después de haber sido la única región del mundo en la que tal

[90] Naciones Unidas, 2007:3.

[91] 2005:102.

[92] Naciones Unidas, 2007:4, 7.

número creció en los últimos quince años. En cualquier caso, la región no va camino de reducir el porcentaje a la mitad y cumplir los ODM, para lo cual el ritmo de disminución tendría que doblarse[93].

En cuanto a la reducción del hambre, es claro que no se conseguirán los ODM. Las proyecciones realizadas a principios de esta década hablaban de una disminución demasiado lenta del porcentaje y del número de desnutridos, con lo que en 2015 se alcanzaría una cifra de 600 millones, equivalente al 11% de la población mundial, cuando los ODM requerían llegar al 9'9%[94]. Sin embargo, los datos más recientes de la FAO indican que el porcentaje está descendiendo poco y que el número absoluto está volviendo a aumentar.

En efecto, en los países en desarrollo, el número total de desnutridos solo ha disminuido en 3 millones entre 1990-92 y 2001-03 (de 823 a 820 millones). Lo más preocupante es que los últimos datos muestran no una disminución, sino un aumento de tales cifras, pues si entre 1990-92 hubo una disminución de 26 millones, entre ese año y 2001-2003 ha habido un aumento de 23 millones. En consecuencia, el porcentaje de personas desnutridas en los países en desarrollo ha bajado muy ligeramente (de 20% en 1990-92 a 17% en 2001-03), pero tal disminución se ha debido al crecimiento de la población, no a la disminución del número total de hambrientos. De hecho, la disminución del porcentaje ha sido más lenta en los años 90 (3%), que en los 70 (9%) y en los 80 (8%)[95].

En cuanto a la meta de reducir a la mitad el porcentaje de malnutrición infantil, si las tendencias continúan la meta global del 2015 no llegará a cumplirse por un amplio margen, pues el porcentaje bajará hasta el 24%, en comparación del 15% requerido[96]. En efecto, aunque el número de niños está disminuyendo en todas las regiones, sería necesario un progreso más rápido para cumplir la meta. En los países en desarrollo el porcentaje disminuyó del 33% en 1990 al 27% en 2005, destacando el progreso de Asia Oriental (del 19% al 7%) debido sobre todo a la mejoría nutricional en China. Por su parte, en el Asia meridional el porcentaje ha bajado del 53% al 46%, en el Asia Suroriental de 39% a 28%, y en el África Subsahariana del 33% al 29%[97].

Además de las grandes diferencias regionales mencionadas, el avance hacia los ODM presenta también grandes disparidades sociales dentro de los países. Incluso en los países en los que se están registrando progresos notables existen grupos que no se están viendo beneficiados y entre los que no se conseguirán las metas, y que son fundamentalmente los que viven en áreas rurales, los hijos de madres sin una educación formal y, en general, las familias más

[93] Naciones Unidas, 2007:4.

[94] Von Braun, 2004:4.

[95] FAO, 2006:8, 9.

[96] Von Braun, 2004:4.

[97] Naciones Unidas, 2007:8.

pobres[98]. No en vano, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico se han acompañado por un incremento de la desigualdad tanto entre los países en desarrollo como dentro de ellos: entre 1990 y 2004, la proporción del consumo nacional correspondiente a la quinta parte más pobre de la población en tales países disminuyó del 4'6% al 3'9%[99].

6. CONCLUSIONES

El objeto de este artículo ha consistido en analizar en qué medida los ODM pueden ser un instrumento útil de cara a la lucha contra el hambre y la consecución del derecho humano a la alimentación. La respuesta no es fácil ni unívoca, pues son diversas tanto las luces como las sombras que aparecen al evaluarlos.

En primer lugar, hay que estimar positivamente el hecho de que los ODM tengan un respaldo universal por parte de todos los Estados, lo cual avala que la lucha contra la pobreza y los otros objetivos ocupen un papel destacado en la agenda internacional. Esta consideración es importante en un tiempo como el que vivimos, en el que las cuestiones de seguridad han vuelto a ganar la máxima prioridad política.

En segundo lugar, cabe destacar el que los ODM marquen numerosas metas concretas, susceptibles de seguimiento y con un marco temporal. Estas características les convierten en un instrumento útil para estimular la movilización pública, ejercer presión sobre los gobiernos y servir de criterio de evaluación de las políticas nacionales e internacionales. Sin duda, como subrayan diferentes autores, este es uno de los rasgos más positivos de los ODM: el de haber servido de referente y catalizador, en el Norte y en el Sur, de una sociedad civil articulada mediante redes y campañas, que someten a escrutinio las políticas de los gobiernos y les presionan para reorientar sus prioridades.

Los ODM ciertamente pueden contribuir a movilizar y a reorientar algunas políticas; en definitiva, a reducir la pobreza y el hambre. Sin embargo, es necesario ser conscientes de las muchas limitaciones y contradicciones que presentan, según hemos ido detallando, y que son un lastre para la erradicación del hambre y la implementación del derecho a la alimentación. Entre ellas destacaríamos las siguientes:

a) El *retroceso conceptual* que representan para la agenda del desarrollo, por el predominio de un enfoque técnico con escaso análisis. Como hemos dicho, los ODM ignoran la multiplicidad de causas interrelacionadas que generan el subdesarrollo, muchas de ellas atribuibles al sistema económico internacional. Igualmente, dejan de lado muchas de las dimensiones del desarrollo humano (como las relativas a la democracia o la participación), para centrarse

[98] Naciones Unidas, 2007:4.

[99] Pp. 8.

en la reducción de la pobreza (entendida además en sentido muy restringido, como mera falta de ingresos monetarios).

Este déficit general de los ODM se plasma también en el caso del objetivo de la erradicación del hambre. Lo más reseñable es que se adopta una visión limitada del hambre, medible en términos de consumo de calorías, sin tener en cuenta los problemas nutricionales derivados de un insuficiente consumo de proteínas o micronutrientes. No se analiza el hambre en un marco más amplio, el de la "inseguridad alimentaria", una dimensión que incluye no sólo la falta de acceso al alimento, sino también aspectos vinculados a la salud, el cuidado, las relaciones de género, el valor cultural del alimento, las percepciones subjetivas de las personas, y sobre todo, la vulnerabilidad de los sistemas de sustento (*livelihoods*) familiares, la cual es fruto en gran medida de causas estructurales como la desigualdad socioeconómica. Del mismo modo, queda en el olvido la importancia que determinados aspectos políticos (como la democracia, la participación social y el empoderamiento de los vulnerables) tienen para la implementación de políticas efectivas contra el hambre.

b) El *retroceso programático* respecto a las cumbres de los años 90. Los ODM olvidan muchos de los objetivos establecidos en las cumbres mundiales de la década pasada, al tiempo que reformulan a la baja varias de las metas cuantitativas adoptadas en aquellas.

En el caso del hambre, los ODM formulan unas metas cuantitativas claramente menos ambiciosas que las de la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, sobre todo al aspirar a reducir a la mitad no el número total sino el porcentaje de personas hambrientas. El ODM 1, más que proponer una meta deseable que requiera esfuerzos adicionales, se ha construido como el escenario previsible proyectando las tendencias del pasado. Aún a pesar de esta falta de ambición, los estudios pronostican un fracaso del objetivo para buena parte de los países. En definitiva, los ODM suponen una rebaja del umbral de lo que se supone como moral y políticamente aceptable en cuanto al hambre, algo digno de crítica en un mundo en el que hoy existen suficientes capacidades de todo tipo (analíticas, financieras, técnicas, operativas, etc.) como para conseguir mayores retos.

b) La *asimetría de la agenda y del compromiso* entre los países ricos y pobres que suponen los ODM. Por un lado, estos objetivos fueron formulados por los países donantes del Norte y las organizaciones que controlan, reflejando sus preocupaciones e intereses, no mediante un diálogo global. Por otro lado, mientras los siete objetivos que competen a los países pobres tienen metas cuantificables y plazos, el octavo, que corresponde a los países ricos, carece de compromisos concretos y no ha sido dotado de mayor precisión en cumbres posteriores.

En este sentido, hay que recordar que el hambre, como la pobreza, no depende solo de factores internos, sino también de factores globales, singu-

larmente de las reglas del sistema económico mundial. Por ello, difícilmente habrá un avance significativo contra el hambre si los países ricos no acometen de forma efectiva transformaciones en la estructura del comercio y la economía mundiales, en particular permitiendo el acceso a sus mercados de productos agrícolas del Sur. Son estos cambios estructurales globales, antes que el aumento de la ayuda externa o el alivio de la deuda, los que más incidencia tendrían en dotar de medios de vida sostenibles a las familias pobres y hambrientas.

c) La *adhesión al sistema neoliberal* vigente, palpable en diferentes aspectos de los ODM, particularmente del objetivo octavo: el crecimiento económico como fuente del desarrollo, la priorización del comercio y la inversión privada como fuente de financiación del desarrollo, el papel subsidiario del Estado en el desarrollo, etc. Como hemos dicho, los ODM aspiran a aliviar algunos síntomas derivados de la desigualdad creciente generada por dicho sistema, sin plantearse cambios estructurales en el mismo.

Este enfoque neoliberal, inspirador de los ODM, es precisamente uno de los principales lastres para la reducción de la pobreza y el hambre. La priorización del mercado y el relegamiento del Estado a un papel a lo sumo secundario se han revelado como una receta para el incremento de las desigualdades sociales y de la vulnerabilidad y desprotección de los grupos desfavorecidos. Como la experiencia empírica ha demostrado a lo largo de décadas, las políticas públicas son un instrumento esencial para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

d) La *adopción de un enfoque basado en el mercado y en la ayuda, pero no en los derechos.* Esta es quizá la principal consecuencia del enfoque ideológico liberal que subyace a los ODM, y que plantea una cuestión de gran calado filosófico y político: el acceso de los servicios necesarios para satisfacer los objetivos planteados (sanitarios, educativos, etc.) deberá realizarse en el marco del mercado, en la medida en que el crecimiento económico incrementa el poder adquisitivo, limitándose los servicios públicos gratuitos o subsidiados sólo a los más pobres. Es decir, los ODM no asumen tales servicios desde un enfoque de derechos humanos, que deba garantizar su provisión a toda la población. Este planteamiento se corresponde a la visión dominante de que los derechos sociales, económicos y culturales no son auténticos derechos de obligado cumplimiento, sino una mera proclama de aspiraciones.

Los ODM, por tanto, no sustentan, sino más bien lo contrario, la vigencia y el valor del derecho humano a la alimentación, recogido en varios instrumentos jurídicos internacionales. Frente al enfoque de los ODM, que prioriza el mercado y que contempla los siete primeros objetivos como una empresa propia de los países en desarrollo, es necesario respaldar la vigencia del derecho a la alimentación y de las obligaciones que genera tanto para los Estados

(mediante sus políticas públicas) como, subsidiariamente, para la comunidad internacional (mediante la ayuda y otros medios).

Es obvio que resulta deseable y necesario conseguir los diferentes ODM. El problema radica en el marco general en el que están inscritos, esto es, un modelo neoliberal y unas estructuras económicas y políticas tanto globales como nacionales que perpetúan e incrementan las desigualdades y la exclusión de amplios sectores. Como se ha dicho, "el ejercicio de los ODM parece estar bien insertado, auque sea por defecto, en la gran agenda estratégica neoliberal"[100]. En contraste, otras muchas propuestas alternativas han ido quedando arrinconadas.

Así pues, los ODM no constituyen un instrumento idóneo para erradicar el hambre y materializar el derecho humano a la alimentación, pues no contemplan los cambios sistémicos que serían necesarios para tales fines. No obstante, hay que reconocer que pueden tener una cierta utilidad, siquiera parcial y limitada, para avanzar hacia el alivio de la pobreza y del hambre, fundamentalmente mediante su contribución a la movilización social y política, y al monitoreo de la acción de los gobiernos. Sin embargo, para aprovechar el potencial que puedan tener deberían tomarse en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, es ineludible ser conscientes de los múltiples problemas, deficiencias y omisiones que presentan, a fin de que evitar que un posible apoyo acrítico sirviera para legitimar el *status quo* global que contribuye precisamente a generar la desigualdad, la pobreza y el hambre. En segundo lugar, como diferentes autores y organizaciones vienen promoviendo, sería deseable aprovechar los ODM como instrumento de presión y movilización social, en el Norte y en el Sur, precisamente para aumentar los derechos de las personas vulnerables. Esto es, habría que concentrar esfuerzos teóricos y de acción para que la aplicación práctica de los ODM se haga desde un enfoque basado en los derechos humanos. Para ello es preciso revalorizar y esgrimir como argumento los contenidos de la Declaración del Milenio, de las declaraciones finales de las diferentes cumbres mundiales celebradas durante los 90, y de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales de los derechos humanos.

En suma, la erradicación del hambre requiere un cambio de paradigma, la adopción de un enfoque basado en los derechos de las personas, que otorgue valor vinculante también a los derechos socioeconómicos, y que genere obligaciones para los Estados y la comunidad internacional. En un sistema que genera desigualdad estructural, la seguridad alimentaria no podrá llegar a todos gracias solo al mercado y la ayuda internacional, sino que son precisas unas políticas públicas redistributivas así como un sistema global más democrático e igualitario.

[100] Saith, 2006:1197.

BIBLIOGRAFÍA

BARTON, Carol (2005), "Women debate the MDGs", en *Development*, vol. 48, n.º 1, pp. 101-106.

CALLE COLLADO, Ángel (2005), "Poder Global: los ODM como señales de humo", en *Rebelión*, 11 de febrero, disponible en: http://www.rebelion.org/docs/46342.pdf

CASTILLO, Melba (2005), "Los Objetivos del Milenio y el desarrollo social: la importancia de la participación ciudadana para alcanzar el bienestar", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 61-72.

CLEMENS, Michael A., Charles J. KENNY and Todd J. MOSS (2004), *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, Working Paper, n.º 40, Center for Global Development, Washington. Accesible en http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2749

DRÈZE, Jean y Amartya SEN (1989), *Hunger y Public Action*, Clarendon Press, Oxford.

DUBOIS, Alfonso (2006), "La dimensión normativa del desarrollo en la globalización: una visión crítica de los Objetivos del Milenio", en *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, n.º 13, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 33-52.

ECHART MUÑOZ, Enara y Luis Miguel PUERTO SANZ (2006), "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Una nueva agenda de desarrollo?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 17, pp. 9-27.

FAO (2002), *Anti-Hunger Programme. Reducing Hunger Through Sustainable Agricultural and Rural Development and Wider Access to Food*, Roma.

FAO (2006), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2006*, Roma.

FELIÚ, Laura (2005), "La dimensión política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunas reflexiones sobre el mundo árabe", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 109-125.

HARCOURT, Wendy (2005), "The Millennium Development Goals: a Missed Opportunity", en *Development*, vol. 48, n.º 1, pp. 1-4.

HERFKENS, Eveline (2005), "La campaña de los Objetivos de Desarrollo de Milenio", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de*

la cooperación internacional, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 157-166.

HERFKENS, Eveline (2007), "Prólogo. Sin Excusas: los países ricos deben cumplir sus promesas", en CASADO, Fernando y otros, *Cumpliendo objetivos. Diseño de políticas para lograr los Objetivos del Milenio*, Entinema, Madrid, pp. 17-26.

GONZÁLEZ, Miguel y Mary Tere GUZMÁN (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Herramientas para el cambio o desarrollo en rebajas?*, Materiales Educativos Alboan, Bilbao (en prensa).

HADDAD, Lawrence (2007), "Millennium Development Goal 1: Eradicate Extreme Poverty and Hunger. Why Underweight Children Should be our Biggest Concern", en *IDS News*, Institute of Development Studies, University of Sussex. Accesible en: http://www.ids.ac.uk/go/about-ids/news-and-commentary/july-2007-news

JOLLY, Richard (2004), *"Global Development Goals: the United Nations Experience", en Journal of Human Development*, vol. 5, n.º 1, marzo, pp. 69-86.

MAXWELL, Simon (2005), *The Washington Consensus is dead! Long live to the meta-narrative!*, Working Paper 243, Overseas Development Institute, Londres. Accesible en: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp243.pdf

MAXWELL, Simon (2006), "Human Rights and the Millennium Development Goals: Contradictory Frameworks?", presentación en el seminario *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*, ODI Meeting Series, Overseas Development Institute, Londres, 10 de enero de 2005. Accesible en http://www.odi.org.uk/events/rights2005/meeting_10jan/print_friendly.html

MOLD, Andrew (2005), "África Subsahariana ante los Objetivos del Milenio: una historia de desencuentros con Occidente", en ECHART, Enara, Luis Miguel PUERTO y José Angel SOTILLO (coords.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 99-107.

MOLINA, Núria (2005), "Global Governance and the MDGs: the Story o an Impossible Love?", en *Development*, vol. 48, n.º 1, pp. 126-128.

NACIONES UNIDAS, *UN Millennium Development Goals*, http://www.un.org/millenniumgoals/

NACIONES UNIDAS (2000), *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General, 55/2, NNUU. Accesible en: www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html

NACIONES UNIDAS (2002), *Resolución aprobada en la Cumbre de Monterrey*. A/58/555.

NACIONES UNIDAS (2005), *Declaración de la Cumbre del Milenio 2005*. A/RES/60/1.

NACIONES UNIDAS (2007), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*, Nueva York. Accesible en: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf

OLIVIÉ, Iliana (2005), "Punto muerto para el Milenio + 5", en *ARI*, n.º 26, Real Instituto Elcano, noviembre, pp. 19-22.

PALADELLA, Miquel de (2005), "MDGs as Friends or Foes for Human and Child Rights", en *Development*, vol. 48, n.º 1, pp. 115-121.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2001), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA y ed. Icaria, Barcelona. Versión on line accesible en http://dicc.hegoa.efaber.net/

PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano. 2003. Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.

POGGE, Thomas (2004), "The First United Nations Millennium Development Goal: a Cause for Celebration?", *Journal of Human Development,* vol. 5, n.º 3, pp. 377-397.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005), *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Panorama*, Nueva York. Accesible en: http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf

REDDY, Sandjay y Antoine HEUTY (2004), *Réalisation des ODM: Critique et Stratégie*. Disponible en http://www.millenniumdevelopmentgoals.org/

REDDY, Sanjay y Antoine HEUTY (2005), "Peer and Partner Review: A Practical Approach to Achieving the Millennium Development Goals", en *Journal of Human Development*, vol. 6, n.º 3, pp. 399-420.

SAITH, Ashwani (2006), "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation", en *Development and Change,* vol. 37, n.º 6, pp. 1167-1199.

SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", en *Documentación Social*, n.º 136 (Monográfico: Objetivos del Milenio), enero-marzo, Madrid, pp. 25-41.

SHETTY, Salil (2005), "Can a Rights-based Approach Help in Achieving the Milleniumm Development Goals?", en *IDS Bulletin*, vol. 36, n.º 1, Institute of Development Studies, University of Sussex (Brighton, Inglaterra), pp. 73-75.

STEINBERG, Federico (2007), "El papel del comercio en el cumplimiento de los ODM, en CASADO, Fernando y otros, *Cumpliendo objetivos. Diseño de políticas para lograr los Objetivos del Milenio*, Entinema, Madrid, pp. 33-54.

SUÁREZ, Ignacio (2006), "Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo y la Cumbre del Milenio+5", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 17, pp. 41-56.

UNITED NATIONS (2007), *Africa and the Millennium Development Goals. 2007 Update*, Nueva York. Accesible en http://www.un.org/millenniumgoals/docs/MDGafrica07.pdf

VANDEMOORTELE, Jan (2007), *One Pager*, n.º 28, International Poverty Centre, United Nations Development Programme, Brasilia, Enero. Accesible en http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager28.pdf

VON BRAUN, Joachim, M. S. SWAMINATHAN y Mark W. ROSEGRANT (2004), *Agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IFPRI, Washington.

WHITE, Howard (2007), "Halfway there? The Millennium Development Goals reach their midpoint", en *IDS News*, Institute of Development Studies, University of Sussex. Accesible en: http://www.ids.ac.uk/go/about-ids/news-and-commentary/july-2007-news.

LA DEFENSA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Martin Wolpold-Bosien
Coordinador para América Central y Coordinador del Programa Monitoreo del Derecho a la Alimentación de FIAN Internacional[1]

En este artículo se analiza, a partir de la experiencia de FIAN en la promoción y defensa del derecho a la alimentación, el papel de la sociedad civil desde el ángulo de las varias funciones asumidas durante las dos últimas décadas.

1. En vista de que el Derecho a la Alimentación fue escogido por la FAO como tema del Día Mundial de Alimentación en 2007, es interesante reconocer el impresionante desarrollo que ha tomado este concepto durante los últimos veinte años. Cuando en 1987, el Prof. Asbjorn Eide presentó su informe sobre el derecho a la alimentación, o cuando en 1986 FIAN fué fundada por un círculo pequeño internacional de personas uniéndose por una utopía concreta, el concepto aún fue conocido por unos pocos, y un campo desconocido incluso por la mayor parte de la comunidad de derechos humanos.

Hoy en día, el tema ha llegado a introducirse en las agendas políticas de Ginebra y Roma, ha cobrado atención a nivel del Sistema de Derechos Humanos de la ONU, de la FAO, de la academia, de sectores gubernamentales en varias partes del mundo, y cada vez más en la propia comunidad de los y las defensoras/es de derechos humanos. El papel de la sociedad civil en todo este contexto se puede denominar como una función catalizadora, facilitadora de procesos de concienciación y sensibilización.

2. Ha sido sumamente interesante promover y a la vez reflexionar sobre la dinámica entre el desarrollo politico-conceptual del derecho a la alimentación, y la acción concreta en su defensa. La importancia del concepto crece con la experiencia de que ha servido en la lucha cotidiana contra la causas del hambre, en varios contextos y situaciones locales y nacionales. Por eso, es poco probable que el derecho a la alimentación pase de moda, tampoco los demás Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su esencia, estos derechos han sido asumidos por actores sociales en tantos países, de hecho visibilizan muchas luchas sociales como asuntos de derechos humanos. El concepto ha

[1] FIAN (FoodFirst Information & Action Network) es una organización internacional de derechos humanos que trabaja por el Derecho a la Aliemntación. FIAN fué fundado en 1986, tiene estatus consultivo ante Naciones Unidas. Más información: www.fian.org

demostrado su utilidad, se han conocido y experienciado con un número cada vez más grande de casos, en los cuales el Derecho a la Alimantación ha servido como una herramienta de impacto para la defensa de derechos de comunidades y personas.

En esta segunda dimensión, el papel de la sociedad civil ha sido el de la defensa misma del derecho, y al aprender de estos casos, servir con una función instructora al desarrollo conceptual a nivel académico e internacional.

3. Una tercera dimensión se puede ilustrar con las experiencias relacionadas con la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 y el seguimiento a la misma. Por un lado, la Cumbre reconoció la importancia del Derecho a la Alimentación, también de políticas relacionadas, y abrió con el objetivo 7.4 del Plan de Acción de Roma el camino hacia la mayor clarificación el concepto y la defición de mejores instrumentos para su implementación. Las orgnizaciones de la sociedad civil ya antes de la Cumbre habían promovido tal inclusión del derecho a la alimentación en los textos de Roma, y le dieron un seguimiento a su cumplimiento. Fueron las organizaciones sociales quienes elaboraron un Código de Conducta sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada en 1997, iniciativa que indudablemente contribuyó de manera significativa para la elaboración y aprobación de la Observación general 12 del Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en mayo de 1999. Posteriormente, cuando la Cumbre Mundial más 5 definió en 2002, que un Grupo de Trabajo Intergubernamental elaborara las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, de nuevo participaron las organizaciones de la sociedad civil de manera muy activa, en un sentido de un papel de una función mobilizadora y generadora de voluntad política.

Igualmente, para el concepto de la Soberanía Alimentaria, el Foro Alternativo a la Cumbre de Roma en 1996 fue el momento de mayor importancia. Fue cuando se iniciaron los esfuerzos para crear el Comité Internacional de Planificación de las organizaciones sociales a partir de su análisis compartido que la soberania alimentaria era el tema en común. También en ese momento, entre Vía Campesina y FIAN se tomó la decisión de ya no esperar hasta que se cumplan los textos en favor de la Reforma Agraria que se habían definido en el Plan de Acción de Roma, sino acompañar ese proceso con la Campaña Global por la Reforma Agraria. Los resultados de esta y otras inicitivas no sólo lograron relacionar los conceptos de la soberanía alimentaria con el derecho a la alimentación, sino más que todo aplicaron en la práctica la función mobilizadora de la sociedad civil. El hecho de que en la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural de marzo de 2006 se aprobara una orientación por la Reforma Agraria distinta a los mercados de tierra promovidos por el Banco Mundial en la materia, también demuestra que estos esfuerzos no han quedado sin efecto.

Ciertamente no hay que sobreestimar los aportes de la sociedad civil en las temáticas aquí tratadas, la mobilización social sólo es un factor en la generación de voluntad política, pero sí cabe recordar que también representantes gubernamentales han expresado en diversas ocasiones que sin el elemento dinámico, incluyendo a veces las fuertes críticas y propuestas creativas desde la sociedad civil, no se hubiera llegado a los resultados que finalmente, en el caso por ejemplo de la Diretrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación, fueron logrados por la interacción entre actores gubernamentales comprometidos y actores sociales con capacidad de movilización e incidencia.

4. Una cuarta función de la sociedad civil está, tanto en el ámbito de los conceptos del derecho a la alimentación y de la soberanía alimentaria, como en la articulación social frente a los retos de la globalización. En la práctica, es un ejercicio muy complicado. Por un lado por las relaciones siempre conflictivas adentro de la llamada sociedad civil, entre movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales. Los derechos humanos, y en particular el derecho a la alimentación, puede ser percibido como un instrumento legalista, que al utilizarlo más contribuye a la estabilización de condiciones injustas que a su transformación. Ha sido muy significativo para que los movimientos sociales adopten el enfoque de derechos humanos, que han podido experimentar la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la alimentación, han sido argumentos de utilidad en las luchas sociales por la tierra, el agua, los salarios, la lucha de las mujeres y de los pueblos indígenas, para mencionar algunas.

Asimismo, con el concepto de la soberanía alimentaría, se ha encontrado un término de entendimiento, un encuentro conceptual-político entre movimientos campesinos del Norte como del Sur, del Este al Oeste, sin negar las grandes diferencias y diversidades existentes adentro, como entre las regiones. La idea principal la pueden compartir, y el concepto no es rígido, es suficientemente flexible para poder ajustarlo a las distintas realidades nacionales. Mientras a la vez es un imperativo aplicable como perspectiva alternativa a los tratados de libre comercio, muy concretamente en oposición a la lógica inherente de la OMC, los EPA (Econmic Partnership Agreements) o los Acuerdos de Asociación promovidos por la Unión Europea. La función de la sociedad civil es la articulación social, «enlazando alternativas», la «globalización de la solidaridad», como lo llama la Vía Campesina, ante retos que son percibidos como comunes.

5. La carrera impresionante del Derecho a la Alimentación se inscribe en gran parte en el desarrollo y creciente reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como parte válida de los derechos humanos. La agenda de la exigibilidad ha asumido cada vez más actores sociales, a partir una lectura no-moralista del derecho: el derecho que no es exigible, pierde su razón de ser. De ahí la lucha por la exibilidad del derecho a la alimentación

en los ámbitos político, administrativo y judicial. La agenda de la exigibilidad incluye la revisión de las legislaciones y políticas nacionales bajo el criterio de su debida coherencia con las obligaciones asumidas por el Estado con el Derecho a la Alimentación; incluye tambien la propia justiciabilidad del derecho a la alimentación; y asimismo propuestas para instrumentos nuevos en el plano internacional, para mencionar en particular el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En este marco, la función de la sociedad civil ha sido precisamente ser promotora de la exigibilidad del derecho a la alimentación, y ser guardián de la calidad de derecho del mismo.

6. Cada vez más importante en esa misma línea es el monitoreo, la vigilancia sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación. Se trata de establecer un ojo social a las politicas del Estado. Nuevos instrumentos han sido elaborador en este marco, también basándose en las mismas Directrices Voluntarias. Se puede hablar ya de una tradición de elaborar y presentar informes paralelos desde la sociedad civil para el Comité de Derechos Economicos, Sociales y Culturales, y promover con lo que se presenta en Ginebra, el debate nacional. Esta función de vigilancia, del «watchdog» es clásica en relación a todos los derechos humanos, cada vez más aplicado tambien al derecho a la alimentación.

7. Finalmente, como una consecuencia de las funciones anteriormente identificadas, la sociedad civil, en tanto promover y defender el derecho a la alimentación, se convierte en agente de cambio, y una fuente de nuevos conceptos e instrumentos para su mejor protección. Cuando en el marco de monitoreo y de la justiciabilidad se descubren políticas generadoras de hambre, o estructuras que mantienen la impunidad de violaciones del derecho a la alimentación, es una de las tareas de la sociedad civil en promover políticas e instituciones, más precisamente, reformas políticas e instituciones para asegurar la plena coheencia con el derecho a la alimentación. En este esfuerzo, se requiere de estrategias de incidencia, de trabajar en redes y de interlocución con el poder legislativo bien pensadas; las esperiencias primeras analizadas, por ejemplo con la institucionalidad de relatores nacionales del derecho a la alimentación y otros DESC en Brasil, han sido sumamente interesantes.

La documentación de actos violatorios del derecho a la alimentación ha identificado casos, en los cuales la decisión principal que condujo a la violación, fue tomada en otro país. En el marco de la globlización, cada vez más empresas de carácter transnacional adoptan medidas en su país sede con implicaciones severas, incluyendo violaciones del derecho a la alimentación, en países terceros. Ante tal situación ¿cual es la obligación del Estado donde la compañía tiene su sede, para proteger a las víctimas en el país tercero? Esta pregunta sobre las obligaciones extraterritoriales es crucial, y obviamente esta misma inicitiva ha cobrado mucho interés de colaboración entre entidades

académicas y organizaciones de derechos humanos. Ciertamente, la generación de nuevos conceptos sigue siendo una función de la sociedad civil interesada en la materia.

8. Conclusión: Al recorrer varias etapas de la promoción y defensa del derecho a la alimentación durante las dos decadas pasadas, se puede identificar en una lista preliminar de funciones que en su conjunto conforman el papel de la sociedad civil, los siguientes roles: (1) el rol de catalizar y facilitar procesos de concienciación y sensibilización ; (2) la tarea de ser defensora del derecho en casos específicos, e instructora del desarrollo conceptual a partir de los casos; (3) la función de mobilización y generación de voluntad política; (4) el rol de articulaciones sociales frente a los retos de la globalización, enlazando alternativas; (5) ser promotora de la exigibilidad del derecho a la alimentación y guardián de la calidad de derecho del mismo; (6) la tarea de contribuir a la vigilancia y el monitoreo del cumplimiento del derecho; y finalmente (7) asumiendo la sociedad civil la función de ser agente de cambio, y generadora de nuevos conceptos e instrumentos.

REGULACIÓN INTERNACIONAL Y VÍNCULOS ENTRE EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Miguel Ángel Martín López
Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de la Diputación Provincial de Córdoba

1. La necesaria atención que debe merecer la seguridad alimentaria en el régimen internacional del comercio de los productos agrícolas ha tenido que ser reconocida en diferentes textos internacionales. Así, recordemos que el propio Acuerdo sobre la Agricultura llegaba a recoger en su preámbulo la necesidad de tomar en cuenta dicha seguridad alimentaria en el proceso de reforma del comercio de productos agrícolas que comenzaba a llevarse a cabo. A ello podemos añadir la Decisión ministerial de Marrakesch dedicada expresamente a prever medidas frente a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios[1]. Por último, el mandato de la Declaración ministerial de Doha de noviembre de 2001[2], que instituye la llamada ronda del desarrollo, vuelve a referir expresamente a la seguridad alimentaria como elemento que debe ser tenido en cuenta en las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola.

Esta atención era bien obligada, toda vez que el régimen internacional sobre el comercio de los productos agrícolas que ha estado hasta ahora vigente, ha sido muy beneficioso para los países desarrollados y excesivamente dañino para los países en vías de desarrollo, lo que también ha contribuido a la

[1] *Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios*, Acta Final de los resultados de las negociaciones multilaterales del ciclo de Uruguay, Secretaría del GATT, 15 de abril de 1994, pág. 419.

[2] Sobre la Declaración de Doha, entre una amplia bibliografía, véase: CHARNOVITZ, S.: "The legal status of the Doha declaration", *Journal of Internacional Economic Law,* 2002, vol. 5, págs. 207 y ss.; MESSERLIN, Patrick: *Agricultural in the Doha agenda*, World Bank Research, working paper 3009, 2003; LAL DAS, Bhagirath: *Wto: the Doha agenda. The new negotiations on world trade,* London, ed. Zed Books, 2003.

situación de inseguridad alimentaria presente en numerosos de estos últimos países.

Como es bien conocido, el sector agrícola de los países desarrollados ha estado altamente protegido y subsidiado. Igualmente, estos países han mantenido unos altos aranceles frente a los productos agrícolas de los países del sur y además ha estado altamente extendida la práctica de los subsidios para la exportación de su producción agrícola. La eliminación de las distorsiones que estas tres causas generan[3] aparecen como objetivos para conseguir en las negociaciones del aludido mandato de Doha[4].

2. El otorgamiento de subsidios y ayudas públicas al sector agrícola ha sido muy alto. En concreto, el Institute for Food Policy Research señalaba que los subsidios agrícolas de estos países alcanzan la cantidad de tres cientos mil millones de dólares anuales[5], una cantidad considerable.

Evidentemente, el sector agrícola de los países en vías de desarrollo no está en las mismas condiciones. Y este es, además, un sector que constituye un alto porcentaje de sus productos nacionales brutos, de media, un cuarto, y del empleo existente, la mitad, también de media. En los países desarrollados, por el contrario, estos porcentajes son nimios[6].

Es, por tanto, lógico pensar que este proteccionismo distorsione el comercio. Las negociaciones en curso persiguen evitarlo, aunque las dificultades en conseguir un acuerdo son evidentes. Como es sabido, hace algunos días, el 17 de julio, el embajador Crawford Falconer, presidente de las negociaciones

[3] Como señalan los investigadores Bonilla, Thomas y Sherman, "it seems undeinable that the combination of domestic support, market production and export subsidies in industrialized has displaced agriculture production and exports from developing countries", DIAZ BONILLA, Eugenio; THOMAS, Marcelle and SHERMAN, Robinson: *On boxes, contents and users: food security and wto negoriations,* TMD Discussion paper, n.º 82, International Food Security Policy Research Institute, January 2002 (revised july 2002), pág. 13.

[4] Sobre las negociaciones en agricultura en el seno de la Organización Mundial del Comercio véanse: BARICHELLO, Richard; MCCALLA, Alex; VALDÉS, Alberto: "Developing countries and the Worid Trade organization negotiations", *American Journal of Agricultural Economy,* 2003, vol. 85, pág. 674 y ss.; INGCO, Merlinda; NASH, John D.: *Agriculture and the Wto: creating a trading system for development,* Washington, World Bank, 2004; KENNEDY, Kevin C.: "Reforming farm trade in the next round of Wto multilateral negotiations", *Journal of World Trade,* 2001, vol. 35, pág. 1061 y ss.; HATHAWAY, Dale E.: "Reforming agricultural policies in multilateral negotiations", *Transnational Law and Contemporary problems,* 1991, vol. 1, págs. 393 y ss.; RICHIE, Mark; DAWKINGS, Kristin: "Wto food and agricultural rules: sustainable agriculture and the human right to food", *Minnesota Journal of Global Trade,* 2000, vol. 9, págs. 9 y ss.; MURPHY, Sophie: *Food Security and the Wto,* Glasgow, ed. Sciaf, 2001; GONZALEZ, Carmen G.: "Institutionalizing inequality: the Wto agreement on agriculture, food security and developing conuntries", *Columbia Journal of Environmental Law,* 2002, vol. 27, págs. 433 y ss.; *Negotiating the future of agricultural policies: agricultural trade and the millenium wto round,* The Hague, ed. Kluwer, 2001;

[5] El País, domingo 31 de agosto de 2003, pág. 52.

[6] La agricultura es, porcentualmente, solo el 3% de los productos nacionales brutos y ocupa al 9% de la población en estos países desarrollados. Todos estos datos se pueden encontrar en BEIERLE, Thomas C.: *From Uruguay to Doha: agricultural trade negotiations at the World Trade Organization*, *Ressources for the Future,* Discussion Paper 02-13, march 2002.

sobre la agricultura, ha propuesto un texto conciliador para facilitar el acuerdo entre los gobiernos en esta materia llamado proyecto de modalidades[7]. En su artículo primero se prevé una fórmula de compromiso[8] para reducir las ayudas basada en un umbral a partir del cual se considera que se estaría produciendo dicho efecto distorsionador.

3. De otro lado, el comercio agrícola también queda distorsionado por las barreras arancelarias. Ciertamente, los aranceles son excesivamente altos, hasta doce veces mayores que para los productos industriales, como observa la profesora Short[9]. Y además se constatan prácticas limitativas, como las tarificaciones sucias, que establecen tarifas astronómicas para determinados productos sensibles (azúcar, carne, etc.[10]) o las tarificaciones en escalada, que hace que el arancel sea más gravoso a medida que hay un mayor tratamiento en el producto. Se busca desincentivar pues las importaciones de productos más elaborados, normalmente más rentables[11].

El aludido proyecto de modalidades prevé también otra fórmula de compromiso para reducir los aranceles, en este caso, en un porcentaje del arancel a partir del equivalente *ad valorem* de cada producto. Asimismo, en este proyecto se reconoce la posibilidad de designar productos con esa consideración de sensibles, pero poniendo límites a la ampliación de la tarifa, entre un tercio y un máximo de dos tercios de lo que correspondería aplicando la fórmula referida. Se prevé además que siquiera en una modesta cuota, tenga entrada y consumo en el país de estos mismos productos provenientes del exterior.

No obstante, en el ámbito de las tarificaciones en escalada, las negociaciones hasta la fecha poco han avanzado, como manifiesta el propio aludido proyecto. Sin embargo, también indica que no debieran cerrarse estas negociaciones sin llegar a un acuerdo en este ámbito.

En suma, como vemos, el régimen sobre el comercio agrícola ha sido perjudicial para los países en vías de desarrollo y ello también contribuye a la

---

[7] *Proyecto revisado de Modalidades para la Agricultura, TN/AG/4, revisado el 1 de agosto de 2007.* Previamente, ha presentado otros dos documentos preparatorios en los que se abordan dichas cuestiones con el título de Retos para las negociaciones sobre la agricultura de 30 de abril de 2007 y segunda entrega de los Retos de 25 de mayo de 2007. Todos estos documentos pueden verse en www.wto.org. Son textos no definitivos cuya finalidad es reflejar las esferas de acuerdo posibles, sobre la base de las posiciones mantenidas en los gobiernos en las últimas negociaciones. Como vemos, se utiliza la curiosa expresión de "modalidades". Por ello se entienden, según manifiesta la OMC, las maneras o métodos de hacer algo y, dado que el objetivo es recortar aranceles y subvenciones, las modalidades dirán como hacerlo.

[8] Sobre las visiones y conformación de una fórmula de este tipo véase KONANDREAS, Panos: "A compromise formule for tariff cuts in agriculture", *Food Policy,* 2003, vol. 28, págs. 1 y ss.

[9] SHORT, Clare: "The dangers of Doha: the risks of failure in trade round", *Global Policy Forum,* March 25, 2003, www.globalpolicy.org.

[10] Por ejemplo, en el caso del azucar es de un 197% en USA y 120% Japón y 297% en Europa (PHILLIPS, Wendy: *Food Security: a first step towards more fair trade, World Vision Canada*, august 2000*).*

[11] Otras prácticas habituales limitantes son poner excesivas trabas a la llegada de productos del sur amparándose en reglas sanitarias y fitosanitarias o la llamada dispersión tarifaria que hace caótico y una ardua tarea conocer cuál es la aplicable.

pobreza que padecen estos países. Naturalmente, estas condiciones afectan, cuanto menos indirectamente, a su seguridad alimentaria.

Por tanto, hay que conseguir que los mercados del norte se abran lo más posible a los productos agrícolas del sur. En este sentido, limitar la tarificación en escalada es importante para ellos a fin de permitirles constituir una industria con valor añadido. También es un objetivo de interés conseguir la completa liberalización de aranceles para los productos tropicales. Así se recoge en el proyecto aludido, aunque también se dice que los avances de las negociaciones para ello son reducidos[12].

De otro lado, especial atención ha de ser prestada a los productos básicos. Como es conocido, muchos Estados en vías de desarrollo dependen de la exportación de estos productos, cuyo precio en los mercados internacionales suele ser muy inestable, lo que afecta a los productores, particularmente a los pequeños, que son llevados a la pobreza. La crisis de los precios del café en estos últimos años es bien ilustrativa de ello.

Naturalmente, aquí el deseo es que se consigan soluciones satisfactorias. Así lo expresa también el aludido proyecto e indica, como *desideratum* y aún sin concretar, algunas, como la reducción de la tarificación en escalada y de las barreras no arancelarias, la estabilización de precios y la conclusión de acuerdos internacionales sobre estos productos.

Con todo, estos productos básicos merecen una atención más profunda. En este sentido, una importante reunión de expertos en esta materia en la ciudad de Ginebra los días 22 y 23 de septiembre de 2003 ha cumplido este fin, arrojando más luz sobre los mismos[13].

De manera somera, en esta reunión se aconseja la necesidad de diversificar la producción y exportación, yendo a actividades de mayor valor añadido y de mayor rentabilidad y apoyándolo mediante la creación de un fondo internacional. También se señala la necesidad de información, formación y sobre todo organización de quienes tratan con estos productos, primordialmente los pequeños productores. Igualmente, se indica la necesidad de aprender a gestionar las crisis de precios y a mejorar las capacidades de las políticas de los Estados en relación con estos productos. Todo estos objetivos, acogidos ade-

[12] Además, las negociaciones sobre estos productos se remontan tiempo atrás. Véase al respecto COBBAN, Murray A.: "Tropical products in the Uruguay round negotiations", *World Economy,* 1998, vol. 11, págs. 233 y ss. Recordemos asimismo que ya en el año 1963 un grupo de veintiún países en vías de desarrollo solicitaron la entrada libre para estos productos tropicales (véase al respecto ONYEJEKWE, Kelé: "Gatt, agriculture and developing countries", *Hamline Law Review,* 1991, vol. 17, págs. 101-102).

[13] *Rapport des personnalités ayant participé à la reunión sur les cuestiones relatives aux produits de base, note du Sécretaire Génerale, Nations Unies, Assemblée Générale, A/58/401, 2 octobre 2003. Sobre los productos básicos y relacionado con ello véase también Tendances et perspectivas mundiales concernat les produits de base, note du Sécretaire Générale, Nations Unies, Assémblee Générale, A/57/38, 5 septembre 2002.*

más por la Asamblea General de las Naciones Unidas[14], debieran ser apoyados por la cooperación internacional.

4. Las subvenciones a la exportación, la última de las referidas tres distorsiones, afecta plena y directamente a la seguridad alimentaria de los países. Así lo alegaron además de forma expresa algunos Estados latinoamericanos en el seno de la Organización Mundial del Comercio[15].

Lógicamente, si entran en un país productos alimenticios de fuera con unos precios reducidos, esto es con dumping, se perjudica irremediablemente la capacidad agrícola local y la sobrevivencia campesina, incapaz de competir. Genera, asimismo, vulnerabilidad y dependencia[16].

Esto ha estado ocurriendo y se ha favorecido desde las políticas de los países desarrollados, que han incrementado sus exportaciones agrícolas, cuando en tiempo atrás eran, por el contrario, normalmente importadores de estos productos[17]. Así, por ejemplo, se dice que ya el treinta por ciento de la producción agrícola de Estados Unidos se dirige a la exportación[18].

Afortunadamente, las negociaciones aquí han avanzado y ya en la declaración ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 se llegó a acordar la completa eliminación de estas subvenciones a la exportación así como todas las medidas con efecto equivalente. Se indica que se hará progresivamente, fijándose como fecha tope para la terminación fines del año 2013[19].

Ahora de lo que se trata es de darle efecto a ello, siendo necesario precisar los plazos y evitar las escapatorias. En este sentido, el aludido proyecto de modalidades propone que se reduzca a la mitad para el año 2010 y el resto para la fecha convenida. Asimismo, también detalla una regulación para los créditos y las garantías a la exportación, las empresas estatales de exportación y la ayuda alimentaria, las vías consideradas como escapatorias posibles.

---

[14] Ciertamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en una resolución, acoge estas ideas. (A/RES/58/204, Asamblea General, Resolución, Productos básicos, 4 febrero 2004). Hay que mencionar también la labor que en materia de productos básicos lleva a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Forma parte de su eje programático y tiene programas de trabajo dedicados a estos productos.

[15] *Export subsidies. Food security or food dependency?, World Trade Organization, G/AG/NG/N/38, 27 september 2000. A discussion paper presented by Argentina, Paraguay, Uruguay (mercosur), Chile, Bolivia and Costa Rica.*

[16] Incluso es muy común que se produzcan (también en la ayuda alimentaria) desvíos en las preferencias alimenticias hacia productos no autóctonos y de otra cultura.

[17] Como señalaba el profesor Onyejekwe, las importaciones de alimentos en estos paises se ha doblado desde 1975 y, por el contrario, desde 1972 las exportaciones han declinado en una proporción considerable (ONYEJEKWE, Kelé:"Gatt, agriculture... *op. cit*., pág. 106).

[18] MC NIEL, Dale E.: "Furtherring the reforms of agricultural policies in the millenium round", *Minnesota Journal of Global Trade,* 2000, vol. 9, pág. 41.

[19] *Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre de 2005, Conferencia Ministerial, Organización Mundial del Comercio, sexto período de sesiones, Hong Kong, 13-18 de diciembre de 2005, WT/MIN (05)/DEC, párrafo 6.*

Con todo, hay que tener en cuenta que puede ser cierto, como algunos han señalado, que la eliminación de los subsidios puede provocar un incremento de precios de los productos agrícolas[20]. Ante ello deben preverse necesarias cautelas, para que ello, cuanto menos, no repercuta sobre los más necesitados.

5. Ciertamente, una feliz consecución de las negociaciones en curso podrá eliminar distorsiones comerciales bien negativas. Ello va a permitir abrir las puertas a la liberalización del comercio de productos agrícolas[21].

Esta liberalización es considerada por los altos responsables de la Organización Mundial del Comercio como un elemento clave para la consecución de la seguridad alimentaria mundial. Su razonamiento se basa en la idea de que se produciría una ampliación del acceso a los productos alimenticios por una mayor y más abierta oferta. En palabras expresas del señor director general Miguel Rodríguez Mendoza, un sistema comercial multilateral abierto con una diversidad de países aportando productos alimenticios puede ser la mejor garantía para una provisión estable y segura de éstos[22]. Evidentemente, puede ser un elemento que contribuya a la deseada seguridad alimentaria, pero no puede ser tomado como profesión de fe, como un dogma. La cuestión es compleja y, por tanto, ha de requerir análisis profundos.

La primera cuestión que habría que ver es quienes son los ganadores y perdedores de ello. Sin duda, está claro que será beneficioso para las grandes multinacionales del sector, como, por ejemplo, Nestle[23], Monsanto o Cargill, cuyo presidente de esta última no dudaba en afirmar que el comercio es el remedio al hambre[24]. También saldrán beneficiados países con potencial expor-

[20] Véase, por ejemplo HERTEL, Thomas W.; HOEKMANN, Bernard M.; MARTIN,Will: *Developing countries and a new normal of Wto negotiations*, draft, april 2000, pág. 7.

[21] Sobre la cuestión de la liberalización de los productos agrícolas y sus efectos véase, entre una amplia bibliografía, los siguientes trabajos: CARLSON, Jonathan: "Hunger, africultural trade liberalization and soft international law, addressing the legal dimensions of a political problem", *Iowa Law Review,* 1985, vol. 70, págs. 1187 y ss.; FILIPEK, Jon G.: "Agriculture in a world of comparative advantage: the prospects for farm trade liberalization in the Uruguay round of Gatt negotiation", *Harvard International Law Journal,* 1989, vol. 30, págs. 123 y ss.; MAXWELL, Chibundi: "Hunger and free trade", *Proceedings of the American Society of International Law,* 1999, vol. 93, págs. 126 y ss.; Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics: *The impact of agricultural trade liberalisation on developing countries,* Camberra, ed. Abare, 2000; RAE, A.: "Processed food trade and developing countries: protection and trade liberalization", *Food Policy,* 2003, vol. 28, págs. 147 y ss.; PASQUIER, Caroline: "Securité alimentaire et liberté du commerce international", *La Sécurité Alimentaire, Food Security and Food Safety,* Leiden, ed. Academie de Droit International de la Haye and Martinus Nijhoff, 2006, págs. 627 y ss.

[22] *OMC Nouvelles, Rome 11 juin 2002, World Food Summit, trade liberalization and food security, speech, Miguel Rodríguez Mendoza, deputy-director general, World Trade Organization.*

[23] En la negociación del Codex Alimentarius, Nestle tenía una delegación mucho más amplia que la mayoría de los países negociadores (VAN DER STEEN, Daniel; DANAU, Alex; MAREK, Doneznesnki: *La Souveraineté alimentaire ménacée par les accords commerciaux, Collectif Stategies Alimentaires,* 1999, pág. 37).

[24] Se trata del señor David Nelson Smith (PASQUIER, Caroline: "Securité ...*op. cit.,* pág. 629). Esta frase es antitética a la que señalaba el sr. Kevin Watkins, responsable de Oxfam, "el libre cambio no ali-

tador, como el llamado grupo de Cairns, en el que se incluyen países en vías de desarrollo, aunque en este caso es previsible que dicho beneficio recaiga primordialmente en la industria extensiva o agrobussiness.

Por el contrario, puede preverse un perjuicio evidente sobre el sector agrícola tradicional y de pequeña escala de estos países. De hecho, estos efectos ya se pueden percibir. Como expresamente señala John Madeley, entre veinte y treinta millones de personas en los países en vías de desarrollo se han marchado ya de sus tierras en estos últimos años a causa de esta liberalización[25] Un lema esgrimido frente a los *Tratados de Libre Comercio* ***(TLC)*** en América Latina lo refleja de forma muy expresiva: *tiempo de lágrimas campesinas* ***(tlc)***.

En otro orden de cosas y ligado a esto, es necesario también poner de manifiesto que en el pensamiento liberalizador de la organización mundial del Comercio sobre estas cuestiones no cabe la idea de concebir que en el interior de cada estado se preserve por si misma la seguridad alimentaria. Como señala de manera bien elocuente otro de sus directores generales, el señor Supachai Panitchpakdi, autosuficiencia alimentaria no es equivalente a seguridad alimentaria. El objetivo de la autosuficiencia en el mundo de hoy en día es ilusorio[26].

Ahora bien, no puede olvidarse que el acceso seguro, continuo y regular a los alimentos constituyen un elemento fundamental del concepto mismo de seguridad alimentaria. Por consiguiente, creemos necesario decir que una dependencia excesiva de la provisión exterior supone *per se* una merma de dicha seguridad alimentaria.

Podría pensarse que una excepción a ello puede ser una madeja de acuerdos normativos entre los Estados que garantizaran dicha regularidad y continuidad, pero, con todo, lo idóneo es que en el interior de cada Estado se produzca la cantidad de alimentos mínima para garantizar una elemental seguridad alimentaria. Un ejemplo muy ilustrativo al respecto es Noruega que sigue una política en este sentido[27].

Además, esta posibilidad podría cuantificarse de forma objetiva, tanto en cantidad como en tipo de producción.

---

mentará jamás al mundo, más bien hará lo contrario" (citada en ZIEGLER, Jean: *Le droit à la alimentation,* Paris, ed.Mille et une nuits, 2002, pág. 106) Sin duda, es de sumo interés la lectura del capítulo dedicado al comercio internacional contenido en este libro del profesor Ziegler.

[25] En una muy interesante y fundada obra crítica con esta liberalización (MADELEY, John: *Hungry for trade,* London, ed. Zed, 2000, pág.75).

[26] *Nouvelles, Allocutions, D. G. Supachai Panitchpakdi, Fao, Rome 13 avril 2005, Why trade matters for improving food security, high level round table on agriculture trade reform and food security.*

[27] Aún cuando le sea más costoso que comparlos en el exterior (Véase al respecto *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria, cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo, Informe y documentos del simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999,* FAO, Roma, 2000, págs. 184-185).

China era puesto como ejemplo de país que eficientemente estaba empezando a acceder a los mercados internacionales para su provisión de alimentos, pero ahora se observa como está perjudicando severamente a su población la subida de precios de los alimentos básicos[28].

Ciertamente, nos encontramos desde hace poco en un escenario mundial de considerable encarecimiento de los alimentos, provocado primordialmente por el destino de parte de las cosechas para la creación de los biocombustibles[29]. Ello es un fenómeno actual que muestra como la realidad es cambiante y difícilmente previsible y, sobre todo, refuerza la idea de que se debe atender a la producción interna en pos de garantizar una seguridad alimentaria.

6. La realidad es que los efectos nocivos que la aludida liberalización puede causar en la seguridad alimentaria vienen a ser incluso reconocidos por los Estados en una declaración ministerial. Una declaración que, como se sabe, está dedicada a prever medidas contra estos posibles efectos negativos en los países menos adelantados y en los importadores netos de alimentos[30].

Ahora bien, no esperemos encontrar en estas medidas soluciones profundas a las situaciones de inseguridad alimentaria. Primordialmente, esta declaración se centra en la provisión de ayuda alimentaria. Evidentemente, este tipo de ayuda debiera tener un carácter coyuntural y pasajero[31]. La seguridad alimentaria, por pura lógica, requiere medidas más estructurales [32].

Además, bien es conocido, que la ayuda alimentaria puede tener perversos efectos y, de hecho, éstos se han dado frecuentemente. Esta ayuda puede cambiar y crear hábitos alimenticios, puede servir para la penetración comercial de productos, puede servir para la salida de los excedentes de los países desarrollados y puede dañar la capacidad productiva local y herir los mercados locales. Además, curiosamente, en los momentos en que más se ha podido

[28] Véase *El País, 29 de julio de 2007.*

[29] Una introducción a los biocombustibles puede verse en *National Geographic, España, noviembre 2007.*

[30] Esta declaración se encuentra citada en la nota primera. Además es necesario recordar que el artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura considera a dichas medidas obligatorias para los Estados desarrollados. Literalmente, este artículo señala que "los países desarrollados miembros tomarán las medidas previstas en el marco de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. El Comité de Agricultura vigilará, según proceda, el seguimiento de dicha Decisión".

[31] En el referido simposio de Ginebra, se indicó también en esta línea que "la Decisión aborda un problema transitorio, mientras que el problema de la seguridad alimentaria en los países en cuestión es a largo plazo y compleja e incluye las cuestiones más amplias del desarrollo que van más allá del mero comercio" (*Agricultura, comercio... op. cit.,* pág. 149).

[32] Sobre las vinculaciones entre la ayuda alimentaria y el régimen internacional del comercio véase BALLENGER, Nicole and MABLES ZENO, Carl; "Treating food security and food aid issues at the Gatt", *Food Policy,* 1992, págs. 264 y ss.; DESTA , Melaku Gebaye: "Food security and international trade law. An appraisal of the Wto approach", *Journal of World Trade Law*, 2001, vol. 35, págs. 449 y ss; ZHANG, Rousi: "Food security: food trade regime and food aid regime", *Journal of International Economic Law*, 2004, vol. 7, pa´gs. 565 y ss.

necesitar, cuando están los precios internacionales más elevados, ha habido mucha menor provisión de esta ayuda[33].

El artículo 10.4 del Acuerdo sobre la Agricultura pone algunas tímidas cautelas ante estas situaciones[34], pero incompletas e insuficientes. Ahora el proyecto de modalidades, en su anexo f, pretende ampliar y completar esta regulación. En ella incluso se establece que esta ayuda sea adquirida en lo posible en los mercados locales y regionales, que sería lo idóneo[35]. Esperemos que se reconozcan.

De otro lado, aparte de esta Declaración ministerial no mucho más puede encontrarse en el régimen comercial vigente para amparar la seguridad alimentaria de los países.

A lo sumo podemos encontrar la referencia en el párrafo tercero del anexo segundo del Acuerdo sobre la Agricultura a los aprovisionamientos o fondos públicos de alimentos con fines de seguridad alimentaria como medida de ayuda interna permitida para los Estados.

Y con todo estos stocks se someten además a un régimen estricto. Tienen que formar parte de un programa transparente previsto por la legislación nacional y tanto la adquisición como la posterior venta de los alimentos ha de ser a precio de mercado.

El párrafo siguiente, cuarto, si permite que se puedan dar alimentos a precios subsidiados, pero solo cuando teniendo la consideración de ayuda alimentaria. Ello puede considerarse demasiado estricto y debería quedar más claro que se permita subsidiar alimentos a personas de bajos recursos o en necesidad en cualquier circunstancia[36].

De otro lado, también es necesario mencionar otra tímida obligación para los Estados prevista por el Acuerdo sobre la Agricultura, concretamente en el párrafo primero de su artículo doce. En él se dispone que los Estados[37] han de tomar en consideración (debidamente, dice la norma) los efectos que sobre la

---

[33] Como recuerda el profesor Zhang (ZHANG, Ruosi: "Food security...*op. cit.,* pág. 578).

[34] El literal de esta norma es el siguiente: "Los miembros donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán: a) de que el suministro de ayuda alimentaria internacional no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios; b) de que todas las operaciones de ayuda alimentaria internacional, incluida la ayuda alimentaria bilateral monetizada, se realicen de conformidad con los principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta, con inclusión, según proceda, del sistema de requisitos de mercadeo usual (rmu)y c) de que esa ayuda se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del convenio sobre ayuda alimentaria de 1986".

[35] Bien conocido es que el paradigma al que debiera llegarse en ayuda alimentaria es considerar que ésta es sólo útil en situaciones de emergencia. En los demás casos debe ser eliminada como tal y suplantada por transferencia de fondos para su adquisición local.

[36] En uno de los documentos preparatorios (llamados "Retos", como antes dijimos hay que ver cual, págs. 6-7) del embajador Crawford también se ponía ya esto de manifiesto.

[37] El párrafo segundo, dispone que la obligación no se aplica a los estados en desarrollo partes, salvo que sean exportadores netos del producto alimenticio en cuestión.

seguridad alimentaria de un país tendría una decisión de prohibir o restringir la exportación de productos alimenticios.

Esto es, se desea que los Estados mantengan regularmente exportando alimentos y que, al menos, sepa en conciencia que va a dañar la seguridad alimentaria si toma la referida decisión, la cual, según el alcance de la norma, no le está negada.

De otro lado, observamos aquí de nuevo que para proteger la seguridad alimentaria se piensa en el exterior, cuando, por el contrario, el énfasis primordial ha de ser puesto en la producción en el interior de los países.

Por lo menos, el ya aludido acuerdo de Hong Kong ha empezado a obrar en este sentido y así, por razones de seguridad alimentaria, se ha llegado a permitir que los Estados en desarrollo puedan establecer aranceles para determinados productos especiales[38]. Con ello se pretende pues proteger su producción interna de estos productos frente al exterior[39].

7. Como estamos viendo la *lex lata* protectora de la seguridad alimentaria en el ámbito del comercio internacional es bien limitada. Serían necesarias y deseables acciones de *lege ferenda* para proveer esta protección[40].

En particular, se estima, unánimemente, que hay que dar apoyo al pequeño campesinado rural de los países en vías de desarrollo. Dada la estructura económica y social existente en estos países, su seguridad alimentaria así lo requiere.

Así, en este sentido, sería necesario avanzar en la idea antes expresada de dar al Estado potestad para proteger la producción local necesaria para la seguridad alimentaria básica frente al exterior. Podría permitírseles en este ámbito y para esta finalidad mantener altas tarifas y flexibilidad para subirlas temporalmente si las importaciones se incrementan o para ajustarla en función de la práctica.

Asimismo, es necesario que los Estados tengan plena capacidad para subvencionar y apoyar este setor agrario rural, buscando mejorar su productividad y eliminar la vulnerabilidad endémica que padece.

Las medidas para ello son variadas[41]: acceso a crédito, a tierra, diversificación de la producción, formación y capacitación, inversión, servicios a los

---

[38] *Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre de 2005, op. cit., párrafo séptimo.*

[39] El proyecto de modalidades expresa muy bien cual ha de ser la finalidad de este mecanismo. En él expresamente se dice que “the special safeguard mecanism is there to respond to the needs of farmers in developing countries, that is, rural development, *food security* and livelihood security needs. It is not just a measure applicable ti imports per se. This strongly implies that the fundamental direction of this is for domestically produced products and substitutes of these products” (pág. 17).

[40] Así lo ha defendido la India, que ha propuesto una caja particular de seguridad alimentaria G/AG/NG/W/102. También estas ideas son defendidas en el trabajo de DIAZ BONILLA, Eugenio; THOMAS, Mircelle; SHERMANN, Robinson: *Trade liberalization, Wto and food security,* TMD Discussion Paper n.º 82, International Food Policy Research Institute, Washington, january 2002.

[41] En este sentido es interesante las reflexiones de HOEKMANN, Bernanrd; MICHALOPOULOS, Coustira; WINTERS, L. Alan: “More favorable and differential treatment of developing countries: towards

campesinos, organización de los pequeños productores, acercamiento de sus productos a los mercados, seguros frente a los daños a las cosechas que genere la climatología[42], etc.

En conclusión, el objetivo perseguido es conseguir que cada Estado pueda producir su alimentación y autoabastacerse, al menos en lo esencial, sin dependencia externa.

Naturalmente, ello debe conllevar medidas estructurales de cambio en los llamados Estados importadores netos de alimentos, un conjunto de países plenamente dependientes y para los que el régimen del comercio ya ha empezado a reconocerles un estatuto particular[43].

En la declaración ministerial, de una manera bien tímida y limitada[44], se alude a mejorar la productividad e infraestructura de sus sectores agrícolas. También en los documentos de las modalidades se alude a concederles facilidades en el recurso a los créditos a la exportación. Pero, lógicamente, deben ser medidas de alcance realmente estructural.

Asimismo, este régimen comercial debiera quedar plenamente subordinado a las necesidades de los Estados con un alto porcentaje de población en situación de subnutrición[45], el índice estadístico realizado por la FAO y que también puede marcar un estatuto particular de Estados. Debiera hacerse un análisis profundo de cómo el comercio influye en el estado concreto de la situación de cada país y tomar, con el apoyo de la cooperación internacional, las medidas necesarias frente a ello. Sería una exigencia del derecho a la alimentación.

---

a new approach in the Wto", *World Bank Policy Research Working Paper 3107,* august 2003, pág. 21 y ss.

[42] Estos seguros se están empezando a poner en práctica en la India, considerándose una práctica de impacto (Citado en *Comité de Agricultura, Organización Mundial del Comercio, ejercicio anual de vigilancia del seguimiento de la decisión ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimenticios, G/AG/GEN/73*, 2 noviembre 2006).

[43] La declaración que hemos hecho referencia en varias ocasiones se dirige a ellos junto a los países menos adelantados. Dentro de esta categoría de países nos encontramos con Barbados, Botswana, Cuba, Costa de Marfil, República Dominicana, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenia, Mauricio, Marruecos, Pakistan, Perú, Santa Lucía, Senegal y Sri Lanka. Sobre ellos puede verse KONANDREAS, Panos; SHARMA, Ramish: "Net food importing developing countries: role and perspectives", *Negotiating the future...op. cit.,* pág. 251 y ss.

[44] Se dice tomar en consideración y dentro de sus programas de ayuda,un mero consejo pues.

[45] Según la dirección de estadística de la FAO, por subnutrición se entiende la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas de energía alimentaria para llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana.

HACIA UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

VÍCTOR M. SÁNCHEZ
Profesor Responsable del Área de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario, Universitat Oberta de Catalunya

Esta ponencia, inscrita en el marco del Seminario Internacional sobre Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria (3-5 de octubre de 2007), organizado por la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza y la Diputación de Córdoba, propone la creación de un derecho fundamental al agua a través de un tratado internacional, de nuevo cuño, que trascienda la artificial división jurídica tradicional entre derechos humanos fundamentales de primera y de segunda generación. Quisiera hacer constar, antes de su inicio, mi sincero agradecimiento a sus organizadores y promotores por la invitación cursada para participar en él y también mi felicitación dada la oportunidad y relevancia de incluir este tema en el marco de este seminario dedicado al derecho a la alimentación.

* * *

El agua nos rodea e integra como seres vivos. Proporciona múltiples usos esenciales para la supervivencia como la hidratación o alimentación, la facilitación de la producción agrícola, la higiene corporal y de los alimentos, su preparación, así como otros de recreo o ligados a la religión presentes en todas las culturas. Puede sorprender, entonces, que su disfrute no haya sido todavía garantizado explícitamente como derecho humano fundamental en ningún texto jurídico internacional, con las garantías frente a los poderes públicos y las personas que se derivan de esta categorización. Así es que, al ofrecer esta ponencia, uno se siente una vez más cumpliendo la sugerencia de George Orwell de asumir el deber de reformular lo obvio.

1. IMPORTANCIA DEL AGUA PARA LA VIDA HUMANA

Qué duda cabe que el agua ha sido vista a lo largo de la Historia de la Humanidad como un recurso esencial para la vida. Si nos remontamos al libro del *Génesis*, la palabra agua aparece en más de cincuenta ocasiones. La primera

para afirmar que "el Espíritu de Dios se movía sobre la haz de las aguas"[1], alusión metafórica a la aparición de la vida. En la cultura grecorromana, Venus, Diosa de la fertilidad, nace de la espuma del mar, como plasmó con belleza Botticelli en su pintura *Nacimiento de Venus* (1485). Y desde otras tradiciones, en el Corán se nos recuerda que "a partir del agua dimos vida a todas las cosas"[2]. Todas estas manifestaciones ancestrales de la importancia del agua en la vida humana evidencian la conciencia universal del valor supremo que adquiere la garantía adecuada del acceso al agua como factor para el logro de las cotas más básicas de desarrollo material y espiritual del ser humano. En franco contrapunto con esta esfera axiológica, el Informe sobre Desarrollo Humano del 2006 *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*[3], elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra un panorama de espesa negrura en la satisfacción de esta necesidad primaria.

Gracias a la labor del PNUD hoy sabemos que más de 1000 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable y unos 2600 millones de personas no gozan de servicios sanitarios mínimos. El acceso deficiente al agua potable se ha convertido en la segunda causa de muerte infantil del planeta. Aunque, dada la magnitud, sea ya imposible interiorizarlo en términos emocionales, a pocas personas les puede dejar indiferente tener conocimiento de que alrededor de 1,8 millones de niños mueren al año como consecuencia de graves problemas de salud derivados del consumo de agua insalubre. Esto es el equivalente a la defunción diaria de la población de menores de 5 años de Nueva York y Londres sumadas, esto es, unos 4900 niños fallecen cada 24 horas.

Además de afectar a la vida y la salud, las dificultades de acceso adecuado al agua potable o de saneamiento repercuten negativamente sobre la eficacia de otros derechos esenciales para la dignidad humana. La disponibilidad de agua adecuada condiciona el derecho a la alimentación o al desarrollo, por su valor en fundamental en los procesos productivos. Dado que es la mujer quien asume la función principal de buscar y acarrear agua en múltiples ámbitos socio-culturales de orden rural, las limitaciones de acceso físico al agua contribuyen también a perpetuar la discriminación de género. En fin, el derecho a la educación infantil se lastra de forma inexorable como consecuencia del consumo de aguas sucias al tratarse de seres más expuestos a padecer enfermedades incapacitantes para llevar una vida normal.

Tal negación a gran escala de una de las necesidades prístinas de todo ser humano, contrasta con la escasa atención jurídica que ha recibido el derecho al agua en el plano jurídico internacional y nacional hasta épocas recientes. Si se

[1] *Génesis* 1:2.

[2] *Corán*, 21:30.

[3] Human Development Report 2006, *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP).

compara con la protección jurídica expresa de la que gozan otras necesidades esenciales de los seres humanos, como la alimentación, la salud o la vivienda, el derecho humano al agua, en toda su extensión figurable, apenas ha hecho aparición explícita en contadas normas de carácter interno o internacional[4].

Como es sabido, la *Declaración del Milenio de la ONU*[5] fija entre los objetivos del desarrollo lograr reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable, o no pueden costeárselo. Tras la *Declaración de Johannesburgo*, adoptada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, se incrementó este compromiso con el reto complementario de reducir a la mitad en el 2015 la proporción de gente que no tiene acceso básico a agua de saneamiento. Como explica el Informe de Desarrollo Humano del 2006, el problema social no ha variado de modo significativo desde estas declaraciones solemnes. Más allá del verbo abundante y excelso que brota de las diferentes Foros Mundiales del Agua, Conferencias internacionales, grupos de trabajo, etc., el agua esperada no acaba de caer del cielo en mayores cantidades y los problemas de acceso al agua potable y de saneamiento continúan aumentando. Escribió Unamuno que es tan preocupante conocer que las manos no van precedidas por las palabras, como que las palabras no van seguidas por los manos. Si no se adoptan a tiempo las medidas necesarias, los efectos del cambio climático en curso podrían recrudecer el problema y convertir el agua en un foco más de conflictos violentos internos e internacionales. La fecunda, moderna, bienpensante y costosa en tiempo y dinero diplomacia multilateral debe esforzarse más en llevar los discursos y proclamaciones retóricas a la realidad, a riesgo, en caso contrario, de seguir contribuyendo a consolidar una imagen de inutilidad, ante la opinión pública mundial, de todo lo que procede de la esfera internacional.

A mi parecer, existe una relación directa entre la falta de reconocimiento jurídico en los planos nacional e internacional de un "derecho humano fundamental al agua" autónomo, esto es, no construido de modo parcelado como componente de otros derechos humanos como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud -y en consecuencia dotado de medios específicos de promoción y garantía- y el silencio que rodea esta tragedia de millones de personas. La ausencia de un régimen jurídico adecuado de protección del derecho humano fundamental al agua ha contribuido a sustraer su vulneración generalizada del debate público y, con ello, del orden máximo de prioridades que merece en la agenda de la cooperación internacional o de las políticas nacionales.

En los próximos apartados se expone una propuesta para configurar jurídicamente, en la esfera del derecho internacional, el derecho humano funda-

---

[4] *Vide infra*, epígrafe 2.

[5] Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, *Declaración del Milenio*, párrafo 19.

mental al agua. Primero, se afirma la positivación internacional de este derecho específico a partir de la interpretación de los tratados internacionales. El derecho humano fundamental al agua se habría construido como la sumatoria de elementos que componen otros derechos humanos reconocidos explícitamente. No obstante, el contorno jurídico borroso al que conduce este método de creación normativa por aluvión, haría preferible, en estos momentos, la creación de un régimen jurídico internacional específico de protección del derecho humano fundamental al agua. En su concreción sería conveniente, además de fijar la dimensión sustantiva del derecho emergente, articular un marco de reglas subsidiarias que tendiera a asegurar, más allá de la retórica, la plena efectividad de este derecho humano. La propuesta legislativa que se efectúa guarda como fin superar las tradicionales limitaciones de las que adolece el derecho internacional y nacional cuando se trata de ofrecer garantías reales al goce de los derechos de carácter económico, social y cultural. El derecho humano fundamental al agua podría servir como banco de pruebas para la creación de nuevos instrumentos internacionales que superen, como corresponde a este ultratecnológico, global y prometedor S. XXI, las deficiencias endémicas de los mecanismos jurídicos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. ESTATUS JURÍDICO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA

La *Declaración Ministerial de la Haya,* adoptada en Segundo Forum Mundial del Agua el 22 de marzo de 2000, reconoce que “el acceso seguro y suficiente al agua potable y de saneamiento son necesidades humanas básicas y son esenciales para la salud y el bienestar”[6]

Así es que puede resultar sorprendente descubrir que en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no figura, por lo general, un derecho fundamental al agua, como tal, situado en pie de igualdad con otros derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la salud o a la vivienda, dotado de alcance universal y especificad jurídica. Las menciones explícitas en el derecho internacional público de la idea del acceso al agua como un derecho humano, o como un elemento básico de la dignidad humana, han aparecido en tres contextos normativos diferentes, que reflejarían, en su conjunto, un tratamiento jurídico de carácter fragmentario o excepcional. Se encuentran:

a) Como componente de otros derechos humanos reconocidos para la protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables;

[6] *Ministerial Declaraition of the Hague on Water Security in the 21st Century*, Second World Water Forum, 22 de Marzo del 2000, parágrafo 3.

b) De un modo más detallado, pero excepcional en el tiempo y contexto político en que se protegen, en el derecho que regula los conflictos armados;
c) Y de forma restringida, por el número de estados vinculados y el alcance de su concreción, en algunos contextos regionales.

También desde la perspectiva del derecho interno, son escasas las constituciones que han elevado el derecho al agua a la categoría de derecho humano fundamental, aunque se puede observar una creciente preocupación legislativa y constitucional para elevar su protección nacional. Así las cosas nos podíamos preguntar si existe hoy propiamente un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional. La interpretación más correcta de los tratados internacionales en vigor mas otros elementos de la práctica internacional (declaraciones solemnes universales y regionales, resoluciones con origen en las Naciones Unidas, comentarios generales realizados por órganos internacionales encargados de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, etc.) permiten afirmar, con escaso margen de error, que desde los albores del S. XXI ha emergido una *opinio iuris* suficiente como para reconocer la existencia de un derecho humano fundamental al agua, aunque de contornos difusos con respecto al régimen jurídico que supone su consagración jurídica.

2.1. El derecho fundamental al agua en el derecho internacional general

Resulta infructuoso, así, buscar una mención específica al derecho fundamental al agua en el derecho internacional general de los derechos humanos. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948* (DUDH) no la contiene, sin que se acabe de entender bien el por qué del olvido. Cierto es que en su art. 3 proclama el derecho a la vida, con carácter general. El disfrute de la vida está condicionado en lo más esencial con el acceso al agua potable. Y también que su art. 22 recoge el derecho amplio a la satisfacción de los derechos económicos indispensables para la garantía de la dignidad humana, citando expresamente el derecho a la alimentación y a la salud. Según la *Real Academia Española de la Lengua* el alimento es el "conjunto de cosas que el hombre o los animales comen *o beben* para subsistir"[7]. Aplicando una primera regla interpretativa lógico-formal, el derecho a la alimentación cubriría en éste y otros marcos normativos el derecho a beber agua con fines nutritivos, incluida la mera hidratación del cuerpo. Pero la DUDH omitió cualquier mención expresa a un derecho al agua como un derecho fundamental que alcanzara a otras necesidades ligadas a su acceso. Mutismo que se extendió a fases poste-

[7] *Diccionario de la Lengua Española,* A/G, Vigésima Segunda Edición, Espasa Calpe S. A., 2002, p. 111.

riores de desarrollo de la Declaración, en especial, a los Pactos Internacionales de 1966.

En efecto, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 (PIDCP) incluye el derecho a la vida (art. 6). Mas, dado el contexto normativo en que se recoge este derecho, lo hace considerado desde un enfoque propio de los derechos civiles y políticos, es decir, considerado como un derecho que genera un deber de abstención del estado de injerir en el disfrute de la vida de las personas y una obligación de protegerlo frente a violaciones por parte de terceros sin que quepa, en buena argumentación, extenderlo hacia la aceptación de la existencia de un derecho individual justiciable de acceso al agua potable para impedir la muerte por sed o enfermedades derivadas del consumo de agua no salubre. Por su parte, como en un juego imposible de barcos, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (PIDESC), marco *a priori* más propicio para su salvaguarda, tampoco contiene en todo su redactado la palabra "agua". No obstante, el hecho de que en el art. 11 del PIDESC se recoja el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a "la *alimentación*, vestido *y vivienda* adecuados", sirvió, en una primera etapa, para que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) afirmara que el derecho a la vivienda y el derecho a la alimentación comprendían el acceso permanente al agua potable y de saneamiento.

La primera elaboración de esta vertiente del derecho al agua se originó, de forma tangencial, con la *Observación General n.º 4 del CDESC relativa al derecho a una vivienda adecuada* en 1992. El concepto de adecuación con respecto a la vivienda:

> "debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada *deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable,* a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, *a instalaciones sanitarias y de aseo*, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia"[8]

Formando parte, de este modo, del núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna. Aunque cause perplejidad no encontrar ninguna referencia al agua en la *Observación general n.º 12*, *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)* de 1999, en otras observaciones posteriores, el CDESC citó el derecho al acceso al agua dentro del contenido básico de otros derechos incluidos en el Pacto. La *Observación General n.º 13, El derecho a la educación (artículo 13)* de 1999, menciona en la descripción del alcance de este derecho la disponibilidad de instalaciones educativas dotadas de servi-

[8] *Observación general N.º 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, párrafo 8 b), ONU doc. E/1992/23.

cios básicos de agua potable y de saneamiento[9]. Y en el 2000, la *Observación general n.º 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)* reconoció que la garantía del derecho al acceso al agua potable y de saneamiento era una de las obligaciones internacionales básicas de los estados derivadas del derecho a la salud[10]. La consagración de un derecho fundamental al agua implícito en el PIDESC, adoptó un giro decisivo con la aprobación de la *Observación general n.º 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)* del 2002. Por su amplitud, la *Observación general n.º 15*, señala un punto de inflexión en la aceptación del derecho fundamental al agua como un derecho autónomo dotado de especificidad jurídica. La observación declara expresamente que:

> "El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico."[11]

Aseveración que ya atisba a enumerar los elementos básicos del derecho aunque dejemos para el siguiente apartado la construcción de su alcance normativo. Ahora conviene resaltar la especificidad que se otorga a este derecho en la Observación. El CDESC confirma esta autonomía cuando racionaliza la existencia misma del derecho en los siguientes términos:

> "En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. *El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado*, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia."[12]

El derecho al agua es un derecho, por tanto, que junto con el derecho a la alimentación, vestido y vivienda, pero diferenciado de estos, dimana del derecho matriz a un nivel de vida adecuado que enuncia el PIDESC. El derecho

---

[9] *Observación General N.º 13, El derecho a la educación (artículo 13)* recoge "las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, *instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable*, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.". Apartado 6 a). ONU doc. E/C.12/1999/10.

[10] *Observación general n.º 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, en especial, párrafo 43 inciso c).El CDESC atribuye una importancia máxima al derecho al agua potable y de saneamiento como instrumento imprescindible para el progreso del derecho a la salud. El derecho al agua, con distintos significados obligacionales, aparece citado en doce ocasiones dentro de la Observación. Véase los párrafos 4, 11, 12 a) b) y d), 15, 34, 36, 40, 43 c), 57 y 65.

[11] ONU doc. E/C.12/2002/11*, Observación general n.º 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)*, párrafo 2.

[12] *Ibidem* párrafo 3.

internacional de los derechos humanos contiene, sin embargo, algunas manifestaciones expresas de este derecho.

En los tratados universales de derechos humanos, las primeras menciones explícitas a la existencia de un derecho fundamental al agua se encuentran dentro de tratados internacionales de derechos humanos destinados a la protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables. El derecho al agua se recoge como un elemento más entre los que configuran el derecho a la igualdad de la mujer en el art. 14.2 inciso h) de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979), en especial con respecto al ámbito rural, al afirmar, consciente de la íntima relación que existe en los ámbitos rurales entre la discriminación de la mujer y su tarea tradicional del acarreo de agua, la obligación de los estados de garantizar el derecho de toda mujer a:

> "Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente, en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua"

Otro tanto sucede con respecto a los derechos del niño. El reconocimiento del derecho a la salud de la infancia en la *Convención sobre los derechos del niño* (1989) fuerza otra parca mención al derecho al agua en el art. 24.2. inciso c) al exigir a los estados la obligación de:

> "Combatir las enfermedades y la malnutrición…mediante, entre otras cosas…el suministro de…agua potable y salubre"

Cuestión nada baladí a tenor de las heladoras cifras de mortandad o enfermedad infantil relacionadas con el consumo de agua no potable que antes se han mencionado.

En resumen, desde el prisma de los tratados con vocación universal de derechos humanos, el derecho al agua se trata:

a) Bien como asunciones implícitas de la existencia de este derecho, integrante de otros como el derecho a la alimentación, la vivienda, etc.;
b) Bien a través de menciones muy genéricas a su reconocimiento, sin precisión de detalle, que tienen como destinatario a colectivos específicos (mujeres y niños) y no a la totalidad de los seres humanos, y de nuevo con respecto a ciertos derechos humanos concretos (alimentación e higiene de los niños) o en espacios sociales determinados (el medio rural para la mujer).

Esta técnica legislativa deficiente cambia notablemente si trasladamos la atención a la forma como se protege el bien jurídico del acceso al agua en tiempo de guerra en el derecho internacional humanitario. Ilustrativamente, en el art. 54.2 del *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Ar-*

mados Internacionales (Protocolo I, 1977), se encuentra una prohibición dirigida a los combatientes que tiene como fin la protección del acceso al agua, como bien indispensable para la supervivencia de la población civil. Durante el transcurso de un conflicto armado:

> "*Se prohíbe* atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como (…) las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego (…) por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil"

En otra disposición relativa al derecho al agua del Protocolo I, el art. 5, bajo el título de "Personas privadas de libertad", fija el principio de trato igual de las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado con respecto al acceso al agua:

> "las personas a que se refiere el presente párrafo *recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene* y de protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado"

En este régimen normativo excepcional –que se aplica a situaciones de violencia armada- el derecho al acceso al agua potable se garantiza como una obligación de resultado, a toda la población civil y a los prisioneros de guerra, con prohibiciones concretas a los combatientes y reglas precisas con respecto a la cantidad y calidad del agua[13]. E incluye, en estos momentos, un sistema de castigo individual para aquellos particulares que violen su contenido, si se atiende a las conductas que pueden, según el propio Protocolo I o el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998), suscitar la responsabilidad internacional del individuo ante su jurisdicción[14].¿Por qué razón aquello que se considera jurídicamente esencial proteger, con carácter general, en tiempo de

[13] En el derecho internacional humanitario son numerosas las disposiciones que se refieren a la garantía del acceso al agua en tiempos de guerra interna o internacional, tanto con respecto a los prisioneros de guerra como a la población civil. Véase en añadido a las disposiciones ya mencionadas, los arts. 33 y 55 del mismo Protocolo I, relativos a la prohibición de daños extensos, duraderos y graves al medio natural, que englobaría la protección de los ríos o de los acuíferos subterráneos; los arts. 20, 26, 29 y 46 de la *Convención de Ginebra relativa al trato debido a los prisioneros de guerra (1949)*. También los arts. 85, 89, 127 de la *Convención de Ginebra relativa a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)*). Y en el *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional Protocolo II)*, los arts. 5 y 14.

[14] Así se recogería, por ejemplo, con la penalización del crimen de guerra en conflictos armados de carácter internacional que contiene el art. 8.2 romanos veinticinco del Estatuto de la Corte Penal Internacional que consiste en "Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra" También la propia definición del delito de crimen de lesa humanidad contenido en el art. 7.2 b) podría dar cabida a la persecución criminal internacional por denegación genocida del acceso al agua potable o de saneamiento: "El "exterminio" comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos o medicinas, *entre otras*, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población".

guerra, y susceptible de persecución judicial internacional como *delicta iuris gentium*, deja de parecerlo en tiempo de paz?

En mi opinión, se compadece mal con el carácter esencial que otorga el derecho internacional humanitario al acceso al agua en situación de conflicto armado, la falta de especificad que adquiere el mismo bien jurídico protegido en el ámbito de los tratados internacionales universales de derechos humanos. Más aún cuando las condiciones para su óptima garantía resultan más propicias en tiempo de paz.

2.2. El derecho fundamental al agua en el derecho internacional particular

Por razones fáciles de imaginar, pertenece al ámbito regional africano la primera mención expresa en un tratado internacional del derecho al agua como un derecho singular, más allá de su consideración como integrante del derecho a la alimentación. Según el art. 5.1. la *Convención africana para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales* (Argel, 1968):

> "Les États contractants s'efforceront de garantir aux populations un approvionnement sufissant et continu en eaux appropriées"[15]

Derecho que aparece de nuevo en 1990 dentro de un tratado regional de derechos humanos. La *Carta Africana sobre los Derecho y el Bienestar de los Niños* (1990)[16], como en el caso de los tratados internacional universales, establece la existencia del derecho humano al agua con respecto a este colectivo específico de personas especialmente vulnerables. El reconocimiento no tiene de nuevo un carácter autónomo sino ligado o como componente específico, en este caso, del derecho a la salud. El art. 14 de la Carta Africana, titulado "Salud y Servicios de Salud" dice lo siguiente:

> "1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable state of physical, mental and spiritual health.
>
> 2. States Parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: (…) (c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water"

También dentro del contexto africano la *Carta de las Aguas del Río Senegal*, adoptada por Malí, Mauritania y Senegal en mayo de 2002, proclama como principio general orientador de la repartición de las aguas del río Senegal el derecho fundamental de todo ser humano al agua potable:

[15] La misma idea ha sido recogida en la *Convención africana para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales* de Maputo, julio 2003, pendiente de entrar en vigor, que completará y sustituirá a la Convención de Alger (1968). En el art. 7 de este tratado, titulado "Eaux", se recoge también "Les Parties s'efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau approprié".

[16] Adoptada el 11 de julio de 1990 y en vigor desde noviembre de 1999.

> "assurer aux populations des États riverains, la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que *du droit fondamental de l'Homme à une eau salubre*, dans la perspective d'un développement durable."

Texto que adquiere un profundo valor simbólico y jurídico por tratarse del primer tratado que proclama la existencia de un derecho humano fundamental al agua, propio de todo ser humano sin distinción ("de l'*Homme*"), con valor en sí mismo y no sólo puesto en consideración con otros derechos como el derecho a la alimentación, salud o vivienda. Más recientemente, el *Protocolo de la Carta Africana de derechos del hombre y de los pueblos relativos a los derechos de las mujeres* (Maputo, 2003) también ha creado la obligación de los estados de tomar "les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès à l'eau potable" (art. 15).

En el derecho internacional europeo y americano, en contraste, se carece de tratados internacionales que consagren, como tal, la existencia de un derecho humano fundamental al agua. No se hace, por ejemplo, en la *Convención Europea de Derechos Humanos* (1950), ni en la *Carta Social Europea* (1961) o en la *Carta Social Europea Revisada* (1996). El mismo vacío que veremos en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), o el *Protocolo Adicional a La Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1988)[17]. En el ámbito europeo sí que se ha creado un régimen internacional específico relativo al agua, al margen de su consideración como derecho fundamental, en dos instrumentos distintos.

Los arts. 4.2, 5 y 6.1 del *Protocolo sobre Agua y Salud (1999) a la Convención para la Protección y Uso de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales* (1992) regulan cuestiones relativas al acceso al agua potable y de saneamiento. Los arts. 4.2 y 6.1 recogen la obligación de los estados parte de *tomar todas las medidas* para lograr el acceso al agua potable y de saneamiento para todos. Y el art. 5 fija el principio de acceso equitativo para proveer a toda la población respectiva de agua, tomando en especial consideración a los sectores de la población que sufren exclusión social. Más allá de este tratado, aún se puede citar la regulación del acceso a la información y la participación del público en asuntos medioambientales que se recoge en la *Convención de Aarhus* (1998). En virtud del art. 2.3 inciso a) de la convención, se extiende expresamente la obligación de los estados de facilitar el acceso a la información sobre el medio ambiente en cuestiones relativas al agua, o a la participación del público en las decisiones relativas a esta materia.

En conclusión*, en los planos regionales la consagración explícita de un derecho humano fundamental al agua carece todavía de homogeneidad*. Si

[17] En este caso, podría estar implícito en el art. 11, párrafo 1, que establece que "toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con *servicios públicos básicos*".

bien en el plano regional africano, por su especial sensibilidad hacia la problemática, se han hecho avances notorios, algo que como veremos, se percibe también en sus constituciones nacionales, en los niveles europeo y americano, el derecho humano al agua no ha sido reconocido expresamente en ningún tratado internacional. Sin mengua para su existencia, esta situación impide la correcta visualización de la necesidad y disminuye también su eficacia jurídica.

2.3. El derecho fundamental al agua en el plano nacional

En los tres últimos lustros se puede percibir, como contrapunto, un notable vigor normativo en el interior de los estados que tiende a la consagración del derecho al agua como un derecho humano fundamental dotado de especificidad. La proclamación de su existencia emerge en diferentes niveles normativos nacionales, aunque en estas líneas nos referiremos, en exclusiva, a los avances más notables detectados en la normativa de rango constitucional, vigente o en ciernes en un número no despreciable de estados[18].

Hasta donde he llegado a conocer, en estos momentos las constituciones de Uganda (1995)[19], Sudáfrica (1996), Zambia (1996)[20], Gambia (1996)[21], Etiopía (1998)[22], Uruguay (2004)[23] y Bélgica (2005)[24], han incorporado en sus textos constitucionales menciones expresas al derecho al agua. Refuerza esta tendencia a la inclusión del derecho al agua los proyectos de revisión constitucional de Kenia (2006)[25] y la República Democrática del Congo (2007)[26].

[18] Para ver una enumeración no taxativa de estados o recogen expresamente el derecho humano al agua o lo hacen de forma implícita a través del reconocimiento del acceso a servicios sociales básicos, consúltese *The right to water. From Concept to Implementation*, World Water Council, 2006, p. 7, en www.worldwatercouncil.org

[19] Constitución de Uganda (1995). Art. 14: "The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that… all ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, decent shelter, adequate clothing, food, security and pension and retirements benefits."

[20] Constitución de Zambie (1996). Art. 112d : "The State shall endeavour to provide clean and safe water for all persons, and take measures to constantly improve such facilities and amenities."

[21] La Constitución de Gambia (1996), acoge el derecho al agua en su art. 216 (4) "The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water."

[22] La Constitución de Etiopía (1998) recoge en su art. 90 que "Every Ethiopian shall be entitled, within the limits of the country's".

[23] En el año 2004 la Constitución de Uruguay fue modificada para incluir expresamente en su art. 47 que: "El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales".

[24] Bélgica decidió en abril de 2005 inscribir explícitamente el derecho al agua en su constitución: "le droit à l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante en tant que droit fondamental de l'être humain»), aunque este rango constitucional ya había sido reconocido por la jurisprudencia.

[25] Kenya, Proyecto de 2007). Art. 65: "Every person has the right to water in adequate quantities and of satisfactory quality"; Art. 66: "Every person has a right to a reasonable standard of sanitation."

[26] República Democrática del Congo, Proyecto de 2007. Art. 48: "Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits."

Ilustrativamente, tomado de esta muestra, el art. 27.1 inciso b) de la *Bill of Rights* contenida en el vigente Capítulo Segundo de la Constitución de Sudáfrica (1996) recoge expresamente que "Everyone has the right to have access to (...) sufficient food and water".

El relieve que está alcanzando en el plano nacional el derecho al acceso al agua potable se ha trasladado a Constituciones propias de los estados federales como la de Illinois, Pennsylvania, Massachussets y Texas, que en estos momentos reconocerían el derecho de las personas al agua potable. En el plano español, es también significativa la referencia a un derecho al acceso al agua contenidas en los cambios estatutarios del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006)[27], el Estatuto de Autonomía de Aragón (2007)[28] o, de forma implícita, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)[29].

2.4. Reconocimiento de un derecho humano al agua de alcance universal

Vista la realidad normativa internacional y nacional, cabría extraer ciertas conclusiones positivas y otras negativas:

a) En general, *los tratados internacionales de derechos humanos vigentes no han reconocido expresamente el acceso al agua como un derecho fundamental del individuo de alcance universal*. El derecho al agua, antesala ineludible del derecho a la alimentación, la salud, la vivienda digna o la educación, no ha tenido el reconocimiento jurídico que en apariencia, dada su importancia, podría requerir.

b) A partir de los mismos tratados internacionales *sí que se dispone de una visión fragmentada de múltiples facetas concretas que configurarían el alcance sustantivo de un derecho humano al agua omnicomprensivo*.

c) En sí mismo, el dibujo trazado por el estudio de las normas escritas *no confirma*, por sus lagunas, *la existencia propiamente de un derecho fundamental al agua en el plano internacional general, es decir, oponible*

[27] Estatuto de la Comunidad Valenciana. Art. 17: "Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley."

[28] Estatuto de la Comunidad de Aragón. "Art. 19 : Los aragoneses tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sostenible de Aragón."

[29] Estatut de Catalunya. Art 30.1: "Totes les persones tenen dret a a*ccedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general*. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació." Se ha de entender el suministro de agua potable y de saneamiento como uno de los servicios aludidos.

> *erga omnes*. Las obligaciones relativas al acceso al agua potable y de saneamiento que se derivan del PIDESC y otros tratados citados, son oponibles en exclusiva a las partes en estos acuerdos. En el caso más extenso, el PIDESC obliga a algo más de 150 estados sobre un total aproximado de 200.

No obstante, si sumamos a esta normativa el ingente número de declaraciones y resoluciones que se han producido en estos últimos años a escala mundial con respecto a la existencia de un derecho humano al agua, sería posible afirmar la existencia de: a) un derecho humano fundamental al agua de carácter autónomo, por relación a otros derechos humanos; b) De naturaleza económica, social y cultural; c) Y oponible a la práctica totalidad de estados del planeta, con independencia de su adhesión al PIDESC.

La primera afirmación universal de este derecho, sin confirmar su carácter fundamental y bajo una apariencia de titularidad colectiva, tuvo lugar en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua*, celebrada en Mar del Plata (1977), donde se acordó de modo solemne que:

> "*Todos los pueblos*, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, *tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad* acordes con sus necesidades básicas"[30]

La primera calificación expresa de este derecho como un derecho humano de carácter fundamental figura en el Principio cuarto de la *Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible medio ambiente* (1992) según el cual es:

> "it is vital to recognize first the *basic right of all human beings* to have access to clean water and sanitation at an affordable price"[31]

El mismo año, en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo), se recordó la resolución de Mar de Plata en el *Programa 21*[32]. Dos años más tarde, y de nuevo en un contexto internacional mundial, el Principio segundo recogido en el *Plan de Acción* aprobado por la *Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo* celebrada en el Cairo (1994)[33] afirmaba de nuevo:

---

[30] Informe de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (Mar de Plata, Argentina, 14 a 25 de marzo de 1977), E/CONF.70/29, Nueva York, UN, 1977, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.77.II.A.12, primera parte, cap. I, resolución II.

[31] *Conferencia internacional sobre el Agua y el Medio ambiente: el Desarrollo en la Perspectiva del S. XXI* (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992), Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, Principio N.º4, texto completo disponible en http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html consultado el 18 de abril de 2008.

[32] Programa 21: Capítulo 18, parágrafo 18.47.

[33] *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Fue convocada por las Naciones Unidas y asistieron delegaciones de 179 estados. El Programa de Acción aprobado el 13 de septiembre fue asumido por aclamación.

"*Human beings* are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature. People are the most important and valuable resource of any nation. Countries should ensure that all individuals are given the opportunity to make the most of their potential. *They have the right to an adequate standard of living for themselves and their families, including* adequate food, clothing, housing, *water and sanitation*."

Por su valor institucional, ocuparía un lugar destacado en la cristalización del derecho fundamental al agua en la esfera internacional la Resolución 54/175 de la Asamblea General sobre el derecho al desarrollo, de 15 de febrero de 2000[34]. El apartado 12 (a) de la resolución reafirmaba expresamente que:

"in the full realization of the right to development, *inter alia*: (a) *The rights to food and clean water are fundamental human rights* and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community".

Ciertamente, la resolución adolecería de ciertos límites para que podamos inferir, por su mera aprobación, la cristalización de un derecho fundamental al agua de alcance universal, entre otras razones, por la falta de obligatoriedad jurídica de las resoluciones de la Asamblea General en sí mismas consideradas. Además, la resolución se adoptó con una fuerte división entre los miembros de la ONU. Contó con 119 votos a favor –abrumadoramente procedentes de los países en vías de desarrollo-, pero recabó 38 abstenciones y 10 votos contrarios –procedentes en general del mundo occidental-. Sin embargo, esta oposición o falta de apoyo no se debió en concreto a esta proclamación del derecho fundamental al agua. La lectura de los debates preparatorios no recoge ninguna objeción expresa, en sí mismo, a la proclamación de la existencia de este derecho[35].

Otros elementos de relieve que confirmarían nuestra apreciación sobre la existencia de un derecho humano fundamental al agua, en el plano del derecho internacional general, serían las numerosas resoluciones adoptadas, en este sentido, en el seno de la *Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*[36]. En su Resolución 1997/18, titulada *Promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento*, de 27 de agosto de 1997 reafirmó "el derecho de cada mujer, hombre y niño a disponer de agua potable y servicios de saneamiento para

[34] A/RES/54/175 (15 de febrero de 2000). No se dispone de versión en español de la resolución en el sistema de documentación ODS de las Naciones Unidas.

[35] A/54/PV.83, General Assembly 83rd plenary meeting, Fifty-fourth session 17 December 1999.

[36] La Subcomisión es un órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En la actualidad está conformada por 26 expertos independientes en la esfera de los derechos humanos, elegidos teniendo en cuenta la distribución geográfica equitativa, y que actúan a título personal. Desde el 2006 la membresía consiste en siete expertos de África, cinco de Asia, cinco de América Latina, tres de Europa oriental y seis de Europa Occidental y otros Estados.

vivir en dignidad, seguridad y paz"[37], aseveración reiterada sin oposición en las posteriores resoluciones sobre el mismo tema, 1998/7, de 20 de agosto de 1998; 2000/8, de 17 de agosto de 2000; 2001/2, de 10 de agosto de 2001; 2002/6, de 14 de agosto del 2002; 2003/1, de 20 de octubre de 2003; 2004/6, de 9 de agosto del 2004; 2006/10, de 24 de agosto del 2006[38]. Resoluciones que desembocaron en una de las primeras decisiones del Consejo de Derechos Humanos, la Decisión 2/104, adoptada el 27 de noviembre de 2006, en la que se pedía a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que efectuara un estudio sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos con respecto al acceso equitativo al agua potable y de saneamiento que imponen los instrumentos internacional de derechos humanos.

3. CONTENIDO Y ALCANCE ESENCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Afirmar la existencia de un derecho humano fundamental tiene una vertiente ética moral y política relevante, al menos en su primer fulgor. El reconocimiento compartido de una esfera de necesidades básicas protegidas por el derecho supone, en sí mismo, una conquista humana. Pero, en un descuido, el derecho humano al agua puede ir a parar fácilmente al limbo donde conviven las buenas intenciones carentes del correcto corsé normativo e institucional. La esfera de los derechos económicos, sociales y culturales tiene, en nuestra disciplina, una marcada tendencia al gran salto poético en la luna que se corresponde con un imperceptible paso terrestre. Proclamado un derecho humano al agua, sin un tratado universal que lo garantice, el trabajo para la construcción dogmática de su contenido normativo resulta muy difícil. La pluralidad de los derechos a través de los que se manifiesta para hablarnos desde el más allá –el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, etc.-; y la variedad y heterogeneidad de marcos normativos en los que hace aparición –instrumentos regionales o universales, resoluciones, etc.- obliga a proceder con suma cautela a la hora de establecer un contenido y alcance verdaderamente universal, que sea invocable frente al conjunto de los estados y no sólo frente a éste o aquél parte en un convenio concreto.

¿Cuál sería el contenido básico de este derecho fundamental al agua? Si atendemos a los informes y estudios que surgen de los trabajos de las Naciones Unidas en esta materia, en especial los informes elaborados por los

[37] ONU doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1997/18

[38] Respectivamente, ONU doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/7, E/CN.4/SUB.2/RES/2000/8, E/CN.4/SUB.2/RES/2001/2, E/CN.4/SUB.2/RES/2002/6, E/CN.4/Sub.2/RES/2003/1, E/CN.4/Sub.2/RES/2004/6; A/HRC/2/2, A/HRC/Sub.1/58/36,

relatores especiales de la Consejo de Derechos Humanos Jean Ziegler[39] y El Hadji Guissé[40], y el más recientemente elaborado por Ms. Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el 2007[41]; las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la más significativa la Observación General N.º 15 (2002), y otras aproximaciones relevantes a este derecho fundamental que emanaría de las declaraciones y resoluciones dimanantes de conferencias y foros internacionales, propuestas de grupos de trabajo, o propuestas de *lege ferenda* lanzadas por entidades privadas[42] realizadas, en especial, en estos últimos 20 años, el derecho fundamental al agua implicaría el siguiente régimen jurídico mínimo de derechos y obligaciones.

3.1. Derecho de acceso al agua potable y de saneamiento

Conforme a la Observación General N.º 15, válida *a priori* como interpretación más autorizada del derecho humano al agua en el PIDESC:

> "El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico"[43]

De esta definición se podrían detraer los cinco elementos básicos que delimitarían el alcance esencial del derecho humano al agua. Implicaría:

---

[39] Véase en especial los primeros informes de Jean Ziegler sobre *El derecho a la alimentación*, E/CN.4/2001, de 7 de febrero de 2001; A/56/10, de 23 de julio de 2001; E/CN.4/2002/8, de 10 de enero de 2002; y E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003. También se recogen comentarios al derecho al agua en los posteriores informes E/CN.4/2004/10, 9 de febrero de 2004; E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005; E/CN.4/2006/44, de 16 de marzo de 2006; A/HRC/4/30, de 19 de enero de 2007; y A/HRC/7/5, de 10 de enero de 2008.

[40] Se trata de dos informes presentados por el Relator Especial. El Informe preliminar presentado de conformidad con la decisión 2002/105 de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 2001/2 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos titulado *Derechos Económicos Sociales y Culturales. Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento* (E/CN.4/Sub.2/2002/10); y el Informe del Relator Especial titulado *Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Realización del derecho al agua potable y de saneamiento* (E/CN.4/Sub.2/2005/25, 11 de julio de 2005).

[41] ONU doc. A/HRC/6/3, de 16 de agosto de 2007.

[42] Ilustrativamente, la *Carta de Derechos Humanos Emergentes,* presentada por el Institut de Drets Humans de Catalunya en el Foro Social Mundial de Barcelona (2004), recoge en su art. 1. el derecho a la existencia en condiciones de dignidad. Según el texto "Este derecho humano fundamental comprende los siguientes derechos: 1. El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano, para su supervivencia, a disponer de agua potable, de energía y de una alimentación básica adecuada". También en la *Declaración del Agua* del Tribunal Latinoamericano del Agua, se proclama el derecho al agua como un derecho humano fundamental: "El derecho al agua es un derecho fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas. La población de la región latinoamericana es titular del derecho fundamental al agua en adecuada cantidad y calidad". En http://www.tragua.com/es/.

[43] Observación General N.º 15, párr. 2.

a) *El derecho de todo ser humano*, *sin discriminación, a disponer de agua potable y para el servicio de saneamiento de modo continuo y en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades básicas de acuerdo con los estándares internacionales reconocidos.* La disponibilidad debe satisfacer, con ello, dos criterios.

El primero es *cuantitativo*. Se debe disponer de agua salubre en una cantidad suficiente para su consumo vital, entendido éste como su uso como: i) Agua de boca (hidratación); ii) Destinada a la preparación, elaboración o conservación de alimentos; iii) Para la higiene personal y doméstica (limpieza del cuerpo, del hogar, evacuación de aguas sucias, etc.); iv) y, en su caso, como agua de riego para la obtención de alimentos agrícolas o de consumo animal, cuando ésta disponibilidad guarda para el individuo una relación directa con su derecho a la alimentación (en el caso del autoabastecimiento de comunidades rurales)[44]. Aunque la cantidad de agua disponible deba ajustarse a los estándares de cada país, según las Directrices de OMS, el mínimo social básico universal para satisfacer esta necesidad se situaría alrededor de los 20 litros por persona al día, 7,5 destinado a su consumo de boca o ligado a la preparación de alimentos[45].

El segundo se atiene a la *seguridad de su disponibilidad mínima*. Además de suficiente cuantitativamente, la disponibilidad de agua debe ser segura o continua en el tiempo, esto es, con la periodicidad adecuada para cada uno de estos usos básicos.

b) *El agua disponible ha de ser de calidad suficiente para sus fines esenciales*. Esta será salubre, es decir, no ha de contener microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, conforme a los mínimos estándares internacionales propugnados por la OMS que determinan la calidad del agua potable[46]. La potabilidad del agua no debe ser necesariamente la misma y puede ajustarse a cada uno de sus usos esenciales. Por ejemplo, el agua destinada a la higiene personal puede

---

[44] Dada la existencia de múltiples usos esenciales, la carestía de agua puede dar lugar a la necesidad de optar por un uso por encima de otro, en circunstancias excepcionales. Según la Observación General N.º15: "en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto". Observación General n.º 15, párrafo 6.

[45] Algunas poblaciones, debido a sus condiciones medioambientales, podrían necesitar una cantidad superior de agua. Véase, G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health*, World Health Organization, 2003, p. 22. Para hacernos una idea del carácter mínimo de esta propuesta de la OMS, vale la pena saber que el promedio de consumo de los norteamericanos es de 200 litros diarios de agua.

[46] Véase este elemento en el párrafo 12 b) de la Observación General n.º 15. Los parámetros básicos para el cumplimiento de este requisito se podrían buscar en los propuestos por la OMS en la *Guía sobre la calidad del agua*, Vol. 1, Tercera Edición, Ginebra, OMS 2004, p. 2, disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3sp.pdf.

tener unos índices de calidad menores que la que tiene como fin el consumo de boca.

c) El derecho al agua implica también su *accesibilidad* física en las mejores condiciones posibles[47]. La accesibilidad, en sentido propio, se refiere a la capacidad material de acceso al agua en cada punto básico de uso: el hogar, las escuelas, el lugar de trabajo permanente o provisional y las instalaciones de salud. Alcanza tanto a la *distancia* entre el punto de aprovisionamiento y el punto de uso o consumo, que debe ser la adecuada para garantizar el aporte mínimo diario de agua antes recogido; como a la garantía de la seguridad física adecuada de las instalaciones o servicios para aquél que accede a ellos. En buena medida, el consumo suficiente de agua en términos cuantitativos está condicionado por la distancia que se deba recorrer para su obtención. A mayor distancia, menos abastecimiento. Por lo demás, el carácter accesible del agua uno de los factores que facilitaría más, en los lugares en los que el derecho al agua está gravemente perjudicado, la liberación de las mujeres y niñas de uno de los mayores lastres para su desarrollo humano: la carga familiar del acarreo de agua[48].

d) El agua vinculada a los usos esenciales del derecho al agua debe obtenerse a un precio *asequible*[49]. Los costes y cargos directos o indirectos del abastecimiento de agua (producción y distribución) deben estar al alcance de todos los seres humanos sin distinción, sin comprometer o poner el peligro el ejercicio de otras necesidades básicas protegidas en el PIDESC (1966). Este elemento no prohíbe la fijación de precios del agua con carácter general, pero sí supondría la gratuidad de los consumos mínimos para aquellas personas que no dispongan de medios suficientes para costearse el consumo mínimo[50].

e) El acceso al agua deber respetar el principio de *no discriminación* y de *equidad*[51]. El agua y sus servicios básicos deben hacerse accesibles a todos de hecho y de derecho (no discriminación), prestando especial atención a los sectores más marginados de la población (equidad o *discriminación positiva*). La igualdad plena de la ciudadanía en el ejercicio de este derecho supone la

[47] Observación General n.º 15, pár. 12 c) i)

[48] Una buena explicación sobre la ratio entre la distancia de abastecimiento y las cantidades recolectables se puede ver en COHRE, AAAS, SDC and UN-Habitat, *Manual on the Right to Water and Sanitization*, Geneva, 2007, pp. 103-105.

[49] Observación General n.º 15, pár. 12 c) ii)

[50] Se trataría de evitar las deficiencias detectadas en el *Informe sobre el Desarrolllo Humano* (2006): "un principo perverso que existe en muchos de los países en vías de desarrollo es que la población más pobre no sólo tiene acceso a menos agua y a menos agua limpia, sino que además tiene que pagar algunos de los precios más altos del mundo. Los habitante de los barrios pobres de Yakarta (Indonesia), Manila (Filipinas) y Nairobi (Kenya) paan entre 5 y 10 veces más por unidad de agua que aquellos de ingresos más altos de su propia ciudad y más que los consumidores de Londres o Nueva York". Human Development Report (2006), *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP), p. 6.

[51] Observación General n.º 15, 12 c) iii), 13 y 16.

obligación de los poderes públicos de llevar a cabo acciones positivas para velar por que no se excluya a las zonas rurales o a los asentamiento urbanos más desfavorecidos del acceso al suministro mínimo de agua en buen estado. No debe negarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de la vivienda o de la tierra, o de su realidad como poblaciones nómadas. También debe garantizarse el derecho al agua de refugiados, asilados, desplazados internos, presos o detenidos, personas de edad o discapacitados.

f) En último lugar, el derecho fundamental al agua incorporaría un elemento metodológico relativo a su desarrollo, implantación, o gestión: *el derecho a la participación plural*[52]. Los individuos o colectivos deben tener el derecho a participar en la elaboración y planificación de las políticas de aguas que persigan garantizar su derecho fundamental. Este factor tendría un gran valor en la plasmación real del derecho al agua. Los individuos deben ver garantizado el acceso a toda la información relativa a la gestión del agua y se deben articular mecanismos de participación en los procesos decisorios sobre los usos del agua (trámites de consulta, audiencia, etc.). Esta participación debe incluir especialmente a las personas que tienen una posición más vulnerable con respecto al acceso al agua, como las mujeres, o los pequeños agricultores dado que, como señala el *Informe sobre el desarrollo humano* del 2006:

> "las personas más afectadas por la crisis del agua y el saneamiento (población pobre en general y las mujeres pobres en particular) carecen con frecuencia de la voz política necesaria para hacer vales sus reivindicaciones sobre el agua"[53].

3.2. Obligaciones del estado para su garantía

Es el estado quien tiene la responsabilidad principal de garantizar el derecho al agua. La naturaleza de la que se dote a este derecho condiciona la eficacia de las obligaciones asumidas. Si el derecho al agua es clasificado como un derecho *de comportamiento*, al igual que otros derechos de carácter económico, social o cultural como el derecho a la vivienda o el derecho a la alimentación, la capacidad para controlar su efectividad es más limitada. En general, la ausencia de su disfrute individual o colectivo no crearía un derecho subjetivo que permitiera, con motivo de la violación del derecho, demandar a alguien, Estado o particular, para obtener su reparación. En cambio su configuración como derecho *de resultado*, como el conjunto de los llamados derechos civiles y políticos, aumentaría su efectividad real al amparo de procedimientos judiciales específicos de tutela frente a su vulneración. La naturaleza del derecho al agua que emana de la Observación General n.º 15 sería del primer tipo, es decir, un derecho de carácter promocional como los que se contienen en el

[52] Observación General n.º 15, pár. 48.

[53] *Informe sobre el Desarrollo Humano* (2006), *op.cit*. p. vi.

PIDESC. Convendría, sin embargo que, el derecho al agua que debiera ser construido a través de un nuevo tratado internacional se configurase, a la par, como un derecho de *primera* y de *segunda generación*, como ha sucedido con otros derechos humanos[54].

En efecto, el contenido obligacional del derecho al agua reconocido por los estados, al margen del PIDESC y otros tratados internacionales, lo catalogaría como un derecho de *segunda generación,* promocional o de comportamiento, tal y como los define el artículo 2 del PIDESC. Los estados estarían obligados a adoptar todas las medidas apropiadas –legislativas, económicas, educativas, etc.- hasta el máximo de sus recursos, para lograr progresivamente su efectividad. Dotado de esta naturaleza, el derecho fundamental al agua habría supuesto la aparición en la esfera jurídica del estado de las tradicionales obligaciones de *respetar, garantizar, promover o hacer efectivo y cooperar internacionalmente*.

a) La *obligación de respetar* implica el deber del estado de impedir intromisiones o lesiones directas o indirectas (injerencias) al derecho humano al agua, es decir, imputables a sus propios órganos[55]. Un ejemplo sería el de la prohibición de contaminación de acuíferos subterráneos o aguas de superficie por empresa públicas que tuvieran como consecuencia privar a segmentos de la población de la satisfacción de su derecho. O la interdicción de la interrupción voluntaria de los suministros de agua a la población o la denegación de acceso a sistemas tradicionales de distribución de aguas de modo arbitrario. El desarrollo de esta obligación debería ser pormenorizado, incorporando alguna cláusula de cierre que sirviera para cubrir casos no contemplados en la enumeración. Esta obligación tendría también efectos en situaciones de emergencia y desastres naturales, abarcando las mismas obligaciones que se aplican al acceso de agua potable en tiempo de guerra de conformidad con el derecho internacional humanitario[56].

b) La *obligación de garantizar* o proteger, implica el deber de adoptar medidas, legislativas, administrativas o judiciales, para proteger el correcto ejercicio del derecho contra conculcaciones procedentes de particulares (individuos o empresas)[57]. Supondría, por ejemplo, el deber de los poderes públicos de adoptar medidas de prohibición y persecución de aquellas empresas que generan una contaminación radiológica o química de aguas destinadas a

[54] A una pequeña porción de ellos le han sido extendidas las características que se asocian con los derechos civiles y políticos, en concreto su exigibilidad inmediata y las garantías jurisdiccionales específicas para asegurarla. Así ocurre, ilustrativamente, con el derecho a la libertad de sindicación que, reconocido como derecho económico en el art. 8 del PIDESC, también figura como derecho de carácter civil y político en el art. 22 del citado pacto. También ocurre con el derecho a un trabajo libremente escogido y digno, reconocido en los artículos 6 y 7 del PIDESC, que tiene también, en sus aspectos de violación más flagrante, una protección específica en el art. 8 del PIDCP, que prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso.

[55] Observación General n.º 15, pará. 21.

[56] Dictamen de la CIJ 1996 Armas nucleares, Asamblea General, párrafo 25 p. 226.

[57] Observación General n.º 15, pará. 23

satisfacer el derecho humano al agua. También medidas legislativas que regulen la explotación equitativa del agua de los pozos u otros acuíferos, etc. Todos estos procesos implicarían la creación de mecanismos de planificación y supervisión independientes de la gestión del agua, incluidas las funciones de imposición de sanciones.

c) La *obligación de hacer efectivo* o *realizar* el derecho al agua a través de funciones de facilitación o promoción[58]. Incluiría esta obligación el deber de promover a través de programas educativos y de difusión, la información sobre el uso higiénico del agua, la conciencia de ahorro de este recurso limitado o la protección de las fuentes de agua de la contaminación. También supondría la obligación de facilitar medidas de acceso al agua a través de inversiones en infraestructuras, políticas tributarias o de subsidios, para asegurar la satisfacción universal del derecho. Esto conlleva, de ordinario, la elaboración de planes nacionales, regionales y locales en materia de recursos hídricos que velen por el acceso al agua en zonas urbanas y rurales deprimidas teniendo en cuenta otras políticas aledañas como las políticas de reducción de la contaminación, o contra la deforestación.

d) Otra obligación de comportamiento ligada al derecho al agua sería la de *cooperación internacional* con otros estados para la efectividad del derecho, especialmente cuando la garantía depende de recursos o acciones existentes fuera del territorio del estado que debe cubrir la necesidad[59]. Esta obligación de cooperar se puede resolver a través de la celebración de tratados internacionales, y cubriría la asistencia financiera y tecnológica a los países menos desarrollados con el fin de incrementar y acelerar sus posibilidades reales de satisfacción del derecho al agua para toda su población.

Esto dicho, el derecho al agua debería refrendarse, en añadido, como un derecho investido también de una naturaleza jurisdiccionable en el plano internacional, en la misma medida en que lo son los derechos contenidos en el PIDCP (1966). La obligación de realizar debería incorporar, a la vez, la creación de mecanismos jurisdiccionales capacitados para determinar la violación individual y reparación de las violaciones más flagrantes del derecho fundamental al agua, allá donde se produjeran, convirtiendo de este modo el derecho al agua en un derecho susceptible de tutela judicial como ha sucedido en ciertos ordenamientos jurídicos internos. Este cambio de naturaleza del derecho al agua, para convertirlo en un derecho tutelable jurisdiccionalmente, merece alguna explicación más.

Sin duda, la situación actual de vulneración masiva del derecho al agua haría inoperante cualquier sistema de tutela judicial del derecho al agua. A tal efecto, los estados que se sumaran al proyecto del tratado que aquí se propone dispondrían de un plazo de tiempo hasta el 2015 antes de ver sometidas sus

[58] Observación General n.º 15, pará. 25.

[59] Observación General n.º 15, 31, 33 y 36

conductas al control internacional mediante quejas o denuncias presentadas por otros estados o particulares por vulneración del derecho fundamental al agua, una vez agotados los recursos internos articulados para su garantía.

4. UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL AL AGUA: LA AGENCIA INTERNACIONAL DEL AGUA

Ante la situación descrita de falta de precisión por escrito de un derecho fundamental al agua de carácter autónomo, caben distintas opciones jurídico-políticas. En términos generales sería posible:

a) Una vez delimitado su contenido, mantener la situación actual de ausencia de un marco jurídico de referencia claro y tratar su eficacia conjuntamente con otros derechos conexos como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud. Esta ha sido la opción del CDESC a través de los procedimientos de revisión de los informes periódicos sometidos por los Estados con respecto a otros derechos como el derecho a la alimentación, a la vivienda, etc.

b) Adoptar un nuevo instrumento internacional que ayuden a garantizar adecuadamente un derecho fundamental al agua dotado de autonomía jurídica propia con respecto a los procedimientos de supervisión de su cumplimiento por los estados.

La primera opción es la que se ha seguido hasta ahora por el CDESC, el Comité de Derechos del Niño o el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Se respalda la existencia de un derecho al agua, pero se integran los mecanismos para su garantía en los existentes para la supervisión de otros derechos reconocidos explícitamente por los tratados internacionales (alimentación, vivienda, etc.) Esto hace que el derecho al agua siempre tenga en la práctica un tratamiento muy diluido y esporádico, como parte de las condiciones para la satisfacción de esos otros derechos. En las conclusiones recogidas en el reciente informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre este tema se afirma:

“Si bien los diversos mecanismos en el plano internacional, regional y nacional supervisan algunos aspectos y dimensiones de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, esta cuestión actualmente no reciben la atención necesaria. Aunque los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han contribuido a aclarar las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, su labor también pone de manifiesto la difícil tarea de abarcar estas cuestiones de una forma exhaustiva y permanente. *En la actualidad no se presta una atención específica, dedicada y sostenida a la cuestión del agua potable y el saneamiento en el plano internacional, habida cuenta de la amplia gama de cuestiones que*

deben abordar los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados como parte de sus mandatos, y las cuestiones específicas que surgen en relación con el acceso al agua potable salubre y el saneamiento. Sin embargo, existen razones para cambiar de estrategia e impulsar un tipo de instrumento internacional de nueva generación que sirva mejor a la garantía del derecho."[60]

Las afirmaciones vertidas en el Informe sobre el Desarrollo Humano del 2006 abogan también a favor de la necesidad de dotar de un tratamiento jurídico separado al derecho fundamental al agua:

"son pocos los países que abordan la cuestión del agua y el saneamiento como una prioridad política, tal como lo evidencia las limitadas asignaciones presupuestarias y tampoco la comunidad intenacioinal ha lograda que la cuestión del agua y el saneamiento sea una prioridad de las asociaciones para el desarrollo que han ido formando en torno a los objetivos de Desarrollo del Milenio (…) falta un esfuerzo concertado para extender el acceso al agua y el saneamiento a todas las personas, a través de de planes nacionales bien diseñados y adecuadamente financiados, respaldados por un plan de acción mundial para impulsar la voluntad política y movilizar los recursos"[61]

La creación de un nuevo instrumento internacional quedaría plenamente justificada si atendemos, a sí, a dos órdenes de razones.

Primero, conviene focalizar más la atención de los estados sobre la necesidad de adoptar planes específicos para garantizar esta necesidad humana esencial, antesala de la efectividad mínima de otros derechos humanos. Mientras se siga asumiendo que está subsumido en otros, no obtendrá el reconocimiento necesario para exigir la necesidad independiente de proveerlo como demuestra el I*nforme sobre el Desarrollo Humano* del 2006. En él se recoge un dato muy preocupante para el futuro del derecho al agua: la tendencia a la baja de la parta de Ayuda Oficial al Desarrollo que se dedica específicamente a mejorar el acceso al agua potable y servicios sanitarios básicos. Tan sólo un 5% de la AOD tiene como destino la financiación de acciones relativas al acceso al agua. Por lo general, además, las partidas de los PVD que guardan una relación directa con el derecho al agua alcanzan la media irrisoria de un 0,5%. La conversión del acceso al agua en un derecho humano fundamental dotaría de la visibilidad debida a un problema tan importante.

En segundo lugar, convertir el acceso al agua potable en un derecho humano fundamental de resultado, y no sólo de carecer promocional, permitiría tratar de forma integrada lo que ahora aparece disperso y trasladar a este derecho todas las categorías jurídicas transformadoras que se derivan de su conversión

[60] *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*, ONU doc. A/HRC/6/3, de 16 de agosto del 2007, párrafo 69.

[61] *Informe sobre el Desarrollo Humano*(2006), *op. cit.* p. v y vi.

en un derecho humano fundamental, entre otras, su tutela jurisdiccional. Para ello es necesario disponer de un marco claro y expreso de reglas y mecanismos que permitan pasar a la acción jurídica. Sólo la existencia de mecanismos directos de aplicación o efectividad del derecho al agua, aseguran la idoneidad de la estructura jurídica al marco propio de reclamación del derecho.

Así, el acceso al agua potable para sus fines más esenciales, debería convertirse en un derecho fundamental a través de un tratado internacional con las siguientes características básicas.

a) El tratado, recogería en su articulado el contenido esencial de derechos y obligaciones mencionado en el epígrafe anterior, acordando mediante anexos, cuestiones que dotarían de flexibilidad al alcance de las obligaciones asumidas por los estados, del mismo modo en que se hace en los convenios de la OIT.
b) El tratado, debería ser de carácter universal, permitiendo la participación como contratantes tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales como la FAO, la OMS el FMI o el BM, que tengan un interés directo. También se debería establecer un régimen de participación relevante para las ONGs u otros actores no estatales especialmente interesados.
c) La naturaleza jurídica del derecho fundamental al agua sería bifronte. Mantendría su condición como derecho de comportamiento, y añadiría ciertos elementos de jurisdiccionabilidad a través de un mecanismo de tutela internacional *quasi* judicial con efectos a partir de un tiempo razonable de transposición (el 2015 por sus connotaciones simbólicas ligadas a la Declaración del Milenio y el compromiso de Johanesburgo). Este mecanismo, determinaría los modos de vigilancia de su cumplimiento aunando los propios de los derechos de primera y segunda generación.
d) Exigiría el cambio del derecho nacional para acoger el derecho al agua como un derecho fundamental al mismo nivel que otros derechos de naturaleza semejante. Su desarrollo se dejaría a la acción legislativa y administrativa, obligando a la incorporación en el derecho interno de recursos judiciales específicos para su tutela, con elementos claros de protección frente a la supresión del suministro, como se ha hecho en las constituciones de Sudáfrica o la India.
e) Establecería la creación de una *Agencia Internacional del Agua*, organismo subsidiario de las Naciones Unidas, que se encargaría de promover de forma integrada el derecho humano al agua y velar por su cumplimiento. Para evitar la sensación de fracaso e impotencia que, con frecuencia, suscitan otros órganos internacionales como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Agencia Internacional de Agua tendría una estructura orgánica especial. Estaría dotada de un

órgano técnico-político, un órgano jurisdiccional, y un órgano auditor, e integraría funciones que ahora aparecen diseminadas en múltiples órganos y organismos diferentes de la familia de las Naciones Unidas[62].

f) El *órgano técnico-político*, nombrado por los Estados, ayudaría al diseño e implementación de planes nacionales, regionales o locales, para la garantía del derecho fundamental al agua. Su composición técnico-política estaría integrada principalmente por ingenieros de obra pública, ingenieros agrónomos, ingenieros hidráulicos, economistas, expertos en políticas públicas, etc.

g) El órgano *quasi jurisdiccional* estaría integrado por juristas de reconocido prestigio, y asumiría la función de controlar el cumplimiento de las obligaciones básicas del tratado a través de los mecanismos tradicionales de vigilancia internacional de los derechos humanos. Aunaría funciones de supervisión mediante informes periódicos, y otras de resolución de quejas individuales o colectivas o denuncias realizadas por los estados, a partir de la fecha de transición acordada. Este órgano estaría capacitado para dictar remedios urgentes frente a situaciones *sub judice*: si no hay acceso al agua, la de su creación; o si se ha suspendido su suministro básico, su restauración. Su competencia no quedaría limitada a la adjudicación sobre las conductas imputables a los estados sino también de las empresas relacionadas con la producción, distribución y suministro de agua potable y de saneamiento.

h) La *Agencia Internacional del Agua* propuesta incluiría un órgano administrativo de naturaleza contable que ejerza dos funciones:
   - La función de controlar externamente y de modo independiente la ejecución de los presupuestos de acompañamiento a las políticas acordadas en el seno del órgano técnico-político, en especial, sobre de la financiación internacional recibida. Es decir, la legalidad de las actuaciones presupuestarias y su correcto registro contable, y la buena gestión financiera aplicando criterios no políticos de oportunidad, transparencia, controles internos, coherencia, etc.
   - Una función de asesoramiento a las instituciones nacionales, regionales o locales en cuestiones financieras.

   Los informes de control periódicos realizados por este órgano serían determinantes para la concesión de nuevos fondos de acompañamiento a las políticas de aguas propuesta por el estado receptor.

[62] Una visión panorámica del conjunto del sistema internacional que ejerce funciones relativas al impulso del acceso al agua potable se puede consultar en el informe *Water Monitoring. Mapping existing Global Systems & Initiatives*. *Backround Document, August 2006*, preparado por la FAO en nobre delk UN-Water Task Force on Monitoring. Consultado en http://www.unwater.org/downloads/UNW_MONITORING_REPORT.pdd el 25 de abril de 2008. ONU-Agua es el mecanismo de coordinación entre agencias interncionales creado en el 2003 por el Comité de Alto Nivel de la ONU sobre programas para hacer el seguimiento de las decisiones relativas al agua adoptadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) y la Declaración de los Objetivos del Milenio (200).

i) Por último, la Agencia dispondría de un Fondo de contribuciones obligatorias y libres destinado a la financiación, por todos los países desarrollados participantes así como por instituciones financieras internacionales públicas o privadas, de los planes de acción aprobados por el órgano técnico-político.

5. CONCLUSIONES

El agua es un recurso natural limitado y, hasta el momento, no multiplicable por medio de la técnica, insustituible para una vida humana digna. La consagración de un derecho fundamental al agua en el derecho internacional es indispensable para mejorar la satisfacción general de esta necesidad. Su denegación generalizada actual afecta gravemente al disfrute de derechos fundamentales como el derecho a la vida, la alimentación, a la salud, a la vivienda o a la educación. El establecimiento de reglas claras, expresadas en términos de derechos y obligaciones de los estados, los particulares y las organizaciones internacionales, mejoraría su posición en el amplio panorama de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En vista de la realidad que nos envuelve, no hay duda alguna de que avanzar más rápido y mejor en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio pasa por la mejor garantía del derecho al agua para toda la población. En la mente de los agentes internacionales ha germinado el reconocimiento de la existencia de este derecho y la voluntad de definir su alcance y los medios idóneos para su protección. Los contornos generales de este derecho fundamental ya han sido perfilados a través de los trabajos del CDESC, el ACNUDH, y los foros mundiales y conferencias internacionales convocados a tal efecto por la ONU, el PNUD, la OMS o la FAO. No obstante, el derecho fundamental al agua todavía adolece de la estructuración idónea para dotarle de mayor efectividad. Esta situación parece incongruente con la importancia que se le ha otorgado en múltiples foros internacionales.

Desde una perspectiva de *lege ferenda*, este derecho debería sumar la naturaleza de los derechos de primera y segunda generación. En correspondencia con esta naturaleza, un futuro tratado sobre el derecho fundamental al agua incorporaría la creación de una *Agencia Internacional del Agua* que superara las graves deficiencias actuales de los mecanismos de protección internacional del conjunto de los derechos económicos sociales y culturales. Esta organización debería estar abierta a una participación plural (estados, organizaciones internacional, ONGs y Multinacionales). Urge articular mejor institucionalmente la participación cabal de todos los actores implicados en la planificación y gestión del acceso al agua. El reto más importante de esta agencia sería el de llevar a cabo funciones integrales de garantía del derecho al agua:

planificación, financiación, gestión, supervisión contable y tutela jurídica del derecho al agua.

Las causas más importantes de la crisis del agua actual no derivan de su escasez sino de la pobreza, el subdesarrollo, las relaciones de poder y, con mayor peso, de las políticas nacionales erradas de gestión del agua potable que agravan el problema de su escasez. Es posible avanzar de forma más rápida en el suministro global de agua potable y de saneamiento. Se cuenta con la riqueza, la tecnología, y las capacidades, pero, como indica el *Informe del Desarrollo Humano* del 2006, puede que falte

> "un esfuerzo concertado para extender el acceso al agua y el saneamiento a todas las personas, a través de de planes nacionales bien diseñados y adecuadamente financiados, respaldados por un plan de acción mundial para impulsar la voluntad política y movilizar los recursos"[63]

No es aceptable éticamente contentarse con que 800 millones de personas continúen sin agua potable en cada uno de los próximos años hasta el 2015, o que casi un millón de niños siga muriendo anualmente a lo largo de la próxima década por falta de acceso al agua en condiciones. La negación masiva del derecho al agua cumple ya hoy un papel simbólico. Permite el juicio más severo a la Humanidad, y en especial, a sus líderes políticos.

---

[63] *Op. cit.* p. vi.

CAPÍTULO III

LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN DIVERSOS ESCENARIOS REGIONALES

FROM THEORY TO PRACTICE: THE ROLE OF GOVERNMENTS AND CIVIL SOCIETY IN THE APPLICATION AND DEFENCE OF THE RIGHT TO FOOD AND FOOD SECURITY THE STATE IN AFRICA: UGANDA'S EXPERIENCE

J. M. Aliro-Omara
Member-Uganda Human Rights Commission

INTRODUCTION

Globally 845 million people do not have enough to eat[1]. Of these 820 million people in developing countries alone are affected, one in four of whom live in sub-Saharan Africa. It is very worrying that according to the Food and Agricultural Organization, the number of undernourished people in developing countries is no longer falling but climbing. This is inspite of the clear recognition of the right to adequate food in the 1948 Universal Declaration of Human Rights[2], the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural rights[3] and the 1989 Convention on the Right of the Child[4]. In compliance with these international laws, the international community has been working towards the reduction of poverty and hunger as one of the Millennium Development Goals. At the 1996 World food Summit, reducing hunger and food insecurity was declared an essential part of the international development agenda. A commitment to achieving the right to adequate food was emphasized in the International Code of Conduct on the Human Rights to Adequate Food introducing a Human Rights Based Approach to Food Security. More recently the Voluntary Guidelines for the Progressive Realization of the Right to Adequate Food, have been developed and adopted by FAO member countries.

Africa has the highest population growth in the world but with a large number of people living in poverty and undernourished. In Uganda the percentage of the undernourished is estimated at about 19% of the population and

[1] WFP Hunger Facts.

[2] Article 25 (1).

[3] Article 11 (1) and (q).

[4] Article 24 (1).

an estimate of 40% of households in Uganda is food insecure. Over one third of the population today is living in poverty which gravely impacts on their right to food. Most if not all African Countries have ratified the international instruments referred to above. At the regional level they are parties to the African Charter on Human and Peoples Rights which although not expressly providing for the right to food, has been interpreted by the African Commission on Human Rights to underscore the obligation of member states to improve food security and ensure access to adequate food for all citizens. Furthermore at the regional level, the Maputo Declaration by African Heads of States calls for increase of agriculture's share of public expenditure to at least 10% of national budgets for the next 10 years. Accordingly in terms of international law and commitments. African states have indicated political will in addressing hunger and malnutrition.

Due to a combination of the factors, seasonal and chromic food insecurity and under nutrition are common in many African states including Uganda. The high rates of food insecurity in Africa arise because of several factors: insufficient food supply (availability and accessibility), ignorance, diseases, drought, taboos about certain foods, conflict and insecurity, lifestyles and the effects of HIV/IDS. Critical underlying causes of malnutrition are of course poverty, low returns to labour (many people earning less than a dollar a day), low agricultural production due to outdated/backward farming practices, lack of land and low employment and livelihood opportunities. Availability, accessibility and utilization of food are therefore key challenges that afflict many African states.

This presentation as requested discusses the role of Government and Civil Society in promoting the drive for the realization of the right to food in Uganda. It highlights what has been done in Uganda in the legal and policy area, the practical steps that have been undertaken and ends with a discussion on the challenges being faced. In many ways the challenges that will be brought out will be common in many Africa states.

THE LEGAL FRAMEWORK

Because of its history of political instability which had serious negative impacts on the enjoyment of human rights, Uganda came out with a new Constitution in 1995 which placed great emphasis on issues of human rights. The Constitution recognizes the importance of human rights in human and economic development. It stipulates that *"fundamental and other rights and freedoms shall be respected, upheld and promoted by all organs and agencies of government"*[5]. In a nutshell the constitution provides the right legal environment for demanding the promotion and protection of human rights in

[5] Article 20 (2).

Uganda. In addition Uganda like many African countries has ratified many key international human rights instruments and therefore legally must conform to their obligations.

Of direct relevance to the right to food in Uganda is the Constitutional provision that:

> *"the State shall endeavour to fulfill fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall in particular ensure that :*
>
> *a. all development efforts are directed at ensuring the maximum, social and cultural well being of the people; and*
>
> *b. all Ugandans enjoy rights and opportunities, and access to education and health services, clean and safe water, work in a decent shelter, adequate clothing, food security and pension and retirement benefits*[6]*."*

Specifically objective XXII of the Constitution calls on government to introduce measures to enable people grow and store food, and practice good nutrition. The challenge facing the realization of human rights in general and the right to food in particular lies in how to have effective implementation of both this provision of the constitution and that of international law ratified by Uganda. In many ways this is the challenge faced by many African countries. Connected to this is the reluctance by African states to recognize economic, social and cultural rights as legally enforceable. This weakens the accountability of governments at national levels to implement the right to food. In many cases if not all, African states have failed to have domestic legislation protecting and promoting all aspects of the right to food.

In Uganda the establishment of the Uganda Human Rights Commission[7] has helped to carry out the work of promotion and protection of human rights in general and advance the realization of the right to food. With a constitutional mandate that it should promote and protect human rights, the Commission carries the credit of having government introduce positive changes for the enjoyment of human rights including changes relevant for the realization of the right to food.. It has advocated for and popularized a rights-based approach in planning and programming, it analyzes and criticizes policies and programs. Hence it has made valuable contributions to several polices including the development of the Food and Nutrition Policy and continues to be an active player in the development of strategies for the implementation of the policy.

The legislative framework on the right to food may not be all that comprehensive in Uganda but importantly has some express recognition of the right

[6] Principle XIV of the National Objectives and Directive Principles of State Policy (|Article 8A provides that Uganda shall be governed in accordance with these national objectives and directive principles of state policy).

[7] Article 51 of the Constitution.

to food. Several legislations impact on the right especially those that regulate food quality and safety.[8] Others like the Children Statute 1996 and the Penal Code Act places the obligation on the State and parents to provide for children in all circumstances. These laws however, as mentioned are inadequate because they don't address issues such as the underlying problems of under nutrition, safety nets, vulnerability and fail to impose necessary obligations on duty-bearers.

POLICY FRAMEWORK: ROLE OF GOVERNMENT

Uganda has introduced several policies and programs to help advance the right to food in the country. These have officially been approved by Cabinet and are annually approved and supported by Parliament through budgeting procedures which allow members of Parliament to discuss and scrutinize all government polices and programs. The following policies impact and have impacted on the right to food.

THE POVERTY ERADICATION ACTION PLAN (PEAP)

The PEAP is built on four pillars which aim at attacking poverty on a broad macro-micro economic front through the creation of an enabling environment. The Pillars are:- economic growth and structural transformation of the economy; Good Governance and security; Increased ability of the poor to raise levels of their incomes; and enhancement of the quality of the poor. PEAP is an overarching government policy aiming at eradication of poverty and its manifestations one of which is hunger, food insecurity and malnutrition. It addresses issues such as reducing regional economic inequalities, environmental impacts of development programmes, creation of employment, food security and hunger subsidies and services to the poor, empowering of the people by strengthening democracy, attending to the needs of disadvantaged groups, sensitivity to gender issues and the monitoring of poverty trends. PEAP however, has the drawback that it is not rights-based in that issues of vulnerability are not specifically tackled and the importance of social protection is down played. It was also developed without adequate consultation with the persons who are supposed to benefit from it.

PEAP programs have been relevant because they address the causes of poverty some of which have been insecurity, conflict, and bad governance.

THE PLAN FOR MODERNIZATION OF AGRICULTURE (PMA)

The PMA aims at improving the livelihoods of agricultural based households and is designed to assist the PEAP Pillar of increasing the incomes of

[8] See the Food and Drugs Act Chapter 271 of the Laws of Uganda; the Uganda National Bureau of Standards Act 1993.

the poor. Food and Nutrition sufficiency is one of the four main objectives of the PMA. The PMA seeks to increase incomes and improve the quality of life of subsistence farmers through increased better agricultural activity and marketing. It also aims at improving food security at the household level through better food marketing and distribution. It seeks to provide employment through agro-processing and services. And importantly it seeks to promote sustainable use and management of natural resources e.g. proper land use and environmental protection.

To enhance better agricultural activities, a system of advisory services was conceived to be very critical and important. Accordingly under the PMA the National Agricultural Advisory Services (NAADS) has been created to replace the old extensive services. It's principal role is the facilitation of farmer groups at the local level, at farmers fora at the sub-county, district and national levels. It is organized such that the farmer groups must first articulate their needs, demand and then receive service which they get from private service providers but paid for by the public sector through the decentralized local government at the sub-county level. The farmer groups however must meet 10% of the cost of services provided.

The PMA also provides what is called the Non-Sectoral Conditional Grant (NSCG) to empower local communities in planning and decision-making. These resources can be used on any sector seen by the community as a priority unless the sector chosen already has specific funding such as health or education. Such funds for example can be used to improve roads considered to be important for farmers to access markets.

The PMA however has met challenges and its benefits are yet to be truly realized or become visible. Many farmers have not understood what it is and how it works. Peasants have not been able to access the services because the services have to be paid for. It endorses the Ministry of Finance's policy of assisting the *active poor* an assumption that people are poor because they are not active. The concept of the active poor has served to deny peasants of the PMA services. There is now a move at the Presidential level to have the PMA fully reviewed to enable its services reach the people.

The other problem with the PMA is that it emphasizes food production, availability, storage and marketing only on the false premise that these should guarantee food security and adequate nutrition for all.

THE FOOD AND NUTRITION POLICY (FNP)

Uganda's FNP is the specific policy directly dealing with the right to food issues. Developed with the participation of all key holders including the Civil Society it has the following as its guiding principles

- adequate food is a human right

- meeting Uganda's international obligations as set out in national laws, international conventions, treaties and resolutions on the right to food.
- planning, budgeting and implementation of the policy to be rights-based to ensure accountability and participation of the rights holders and duty bearers.

The FNP has several objectives which can be summarized as ensuring food availability and accessibility by all, and the promotion of good nutrition. All these objectives are to be achieved through sectoral programs such as education and training, advocacy, school feeding, agricultural production and marketing. The FNP specifically calls for measures to handle the food needs of the vulnerable and for a clear definition of vulnerability. It also calls for the establishment of a comprehensive legal framework on the right to food. It also calls for an investment plan for its implementation.

OTHER RELATED POLICES

The polices discussed above are the general policy framework. These are however other policies that Government introduced to deal with the food requirements of some specific groups. There are groups whose circumstances arise from situations beyond their control. Until recently close to 1.5 million people were displaced by conflict and lived in camps without their own means of livelihood. Their plight became emergency and disaster issues. Through consultation with the UN, Civil Society and the Uganda Human Rights Commission the Government came up with *a National Policy on Internal Displacement and Disaster Preparedness and Management Policy* Framework to guide strategies to handle issues which included food and nutrition issues as a major component. The policy is implemented through decentralized structures up to the local level.

THE FOOD AND NUTRITION STRATEGY INVESTMENT PLAN (FNSIP)

The FNP envisages that there should be a comprehensive investment plan to operationalize the policy. Various efforts have been made to develop and have such a plan approved. The draft that is available gives a thorough analysis of all the food and nutrition issues itattempts to identify who are the food insecure and the demographic locations of such people. It also has a fair analysis of the cause of food insecurity and malnutrition. Indeed it is this strategy which introduces rights-based methods of implementing the FNP. The strategy emphasizes the following:

- the need for inter-institutional and inter-ministerial collaboration.
- emphasis on how it should be done and not what should be done

- special attention to persons who are nutritionally insecure and vulnerable
- strengthening education and information services on nutrition issues
- decentralization of implementation

The FNSIP stresses 10 focus issues and strategies which are framed by way of questions and these touch on groups who are normally vulnerable to food and nutrition insecurity. They relate to the food requirements of:- the unborn child and children up to 2 years; pre-school children (3-5 years); school going children (6-12 years); internally displaced persons; refugees; persons living with HIV/AIDS; asset less widows and widowers, orphans, female and child headed households, adolescent mothers, persons with disabilities; persons living in poverty; emerging problems of obesity and diet related non-communicable diseases; and finally how to deal with problems of co-ordiantions and all other human rights concerns. These issues if addressed would directly deal with the major critical issues that negate the enjoyment of the right to food because they all relate to groups usually at risk of food insecurity and malnutrition.

THE ROLE OF THE UGANDA HUMAN RIGHTS COMMISSION & CIVIL SOCIETY

The Uganda Human Rights Commission, a Constitutional body, and the Civil Society have played very important roles in moving forward the agenda on the right to food in Uganda. The Commission has powers to investigate human rights abuses, engage in human rights promotion activities, and to monitor government compliance with human rights obligations under international law. It reports to Parliament and analyzes legislation, policies and programs with a view to promoting government compliance with human rights standards. With these powers the Commission has been able to push the government to first recognize food and nutrition as a human right, adopt and implement appropriate policies. Together with the Civil Societies it has organized several workshops and seminars the results of which have influenced the contents of government policies and programs. On the part of the Civil Society, they have not only undertaken advocacy but are now developing monitoring tools and formed groups for monitoring the right to food in the country. There has also been very useful collaboration with relevant Ministries such as the Ministry responsible for Agriculture and Health both of which have been given responsibility for food and nutrition issues.

OUTSTANDING CHALLENGES

Uganda like all other African States face serious challenges in implementing the right to adequate food.

Some of these challenges are structural, others are simply due to lack of political will. Some of these challenges are briefly discussed below:-

- The right to food is an economic, social and cultural right. Not all states or governments for that matter recognizing the binding nature of economic, social and cultural rights at the national level. The rights are regarded as aspirations for achievement and therefore not legally enforceable. It is viewed that food and nutrition is an individual responsibility at the personal level and at the household level. Some states view their role as moral and charitable limited to intervening in the event of disasters and emergencies. This was the case in Uganda and is certainly the case in many African states. This stance undermines the critical role of the state in promoting and protecting he right.
- In Uganda there have been considerable challenges promoting a rights-based approach to food security. First is the challenge of developing a framework law which is yet to be finalized inspite of the FNP which calls for a framework law having been passed in 2003. There is no precedent to go by. Although the FNP outlines issues, which must be incorporated in the law, there is a general political unwillingness to have a law, imposing legal accountability that could lead to cases in the courts. There is also fear of the financial implications of such a law due to fears that it may not be affordable.
- In Uganda there is still the unresolved question of who are nutritionally vulnerable and whether they should legally receive specific direct assistance and how this could be done. To this is related the argument that the state in its current form cannot afford a welfare state. It is argued that even if it could be afforded, it is likely be subject to abuse given the corruption prevalent in Africa.
- There has been difficulty designing a practical, affordable and implementable rights based strategies such as an investment plan, monitoring mechanisms, and reconfiguring all cross-cutting polices relevant to the right given the overarching nature of the right, which requires inter-ministerial and inter-sectoral collaboration.
- Many African countries found themselves having to adopt structural adjustment programs forcing governments to cut down on social protection measures. Governments therefore find it difficult to develop and finance safety net measures so critical for sections vulnerable to food insecurity.
- Advancement of the right to food has been slow because of weak political will. This has been difficult to change because of an uninformed population unable to hold their governments accountable for non-realization of the right to food.

- Institutional weaknesses. Institutions have been reluctant to embrace change particularly to adopt a rights-based system of planning and programming.

CONCLUSIONS

Uganda's progress towards realizing a rights-based approach to food and nutrition security traces its root to the World Food Summit in 1996 which called for the elaboration of the meaning of the right to food and the introduction of practical measures for giving effect to the right to adequate food. A national seminar did galvanize the necessary processes that culminated in a rights-based Food and Nutrition Policy. Activists played commendable roles by citing constitutional provisions requiring that the State guarantee the right to food.

Uganda's progress this far is also a product of collaboration between government, civil society and intergovernmental organizations. The Food and Nutrition Policy is the collaborative work of the relevant Ministries in consultation with the Uganda Human Rights Commission and other stakeholders in the NGO community. The draft implementation strategy for the FNP was also subjected to the same process.

Uganda's experience brings out the benefits of consultation and co-operation by different stakeholders because food and nutrition issues cuts across different sectors. Accordingly one must stress the importance of ensuring that relevant sectoral policies must be harmonized, integrated and properly coordinated. The challenge coming out of this is how to get a co-ordinating body that is strong and capable of undertaking effective co-ordination.

In Uganda the Uganda Food and Nutrition Council is not sufficiently empowered to undertake effective co-ordination.

The ultimate challenge in Uganda, like in many African countries is the implementation and agreed policies and the provisions of the law. In Uganda for example has designed polices that effectively analyze issues regarding the right to food. They also suggest good strategies. This in essence has captured what to do but in many aspects lacks exposition of how to do it. How to do it is often undermined by weak political will, lack of resources, and the fear to commit to legal accountability. It is therefore very crucial that political will be cultivated for those in authority to understand, appreciate and accept to implement all aspects of the right to adequate food and nutrition.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MAGREB

PEDRO CAMPO
Oficina de la FAO en el Norte de África

A. INTRODUCCIÓN

El Magreb[1], íntimamente ligado social, cultural y políticamente a la Europa mediterránea desde la antigüedad es, aún hoy, una región desconocida para una gran parte de la ciudadanía europea. Sin embargo su proximidad, los movimientos demográficos y los estrechos vínculos económicos con los opulentos países del norte del mediterráneo son la causa de una creciente interdependencia entre Europa y el Magreb. La insaciable demanda de mano de obra de las economías ricas del norte y la estrecha dependencia del norte de África de los mercados europeos para sus importaciones y exportaciones de bienes y servicios son los pilares de una relación cada vez mas próxima y duradera, con independencia de las coyunturas políticas y los prejuicios convencionales existentes a uno y otro lado del Mediterráneo. Es por tanto legítimo preocuparse por entender como viven, que piensan y como evolucionan nuestros conciudadanos de la otra orilla.

Pese a los grandes progresos realizados desde la independencia de las metrópolis europeas en las últimas cuatro décadas, el Magreb sigue presentando unos índices de desarrollo humano propios del subdesarrollo. Los aún bajos niveles de renta per cápita, la falta de acceso a servicios mínimos y los índices de pobreza así lo justifican. Este artículo pretende abordar una de las facetas propias de esta falta de desarrollo, la falta de acceso a una alimentación adecuada y el derecho a la alimentación como uno de los instrumentos que pueden ayudar a paliarlo. Para ello se analizará en primer lugar la situación de seguridad alimentaría en la región, describiendo brevemente los factores de vulnerabilidad mas importantes. A partir de este análisis se estudiará el grado de compromiso de los países de la región con el derecho a la alimentación y se propondrán las grandes líneas de una acción regional para la promoción de la aplicación de este derecho.

[1] Entendemos como Magreb el conjunto de paises de la Union de Magreb Arabe (Mauritania, Marruecos, Argelia, Tunez y Libia).

B. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MAGREB

1. El Magreb

Dentro de los cinco países del Magreb podemos distinguir, a grandes rasgos cuatro zonas desde el punto de vista de la producción de alimentos: una franja mediterránea, donde se concentra la mayoría de la población, que abarca el norte de Marruecos, Argelia y Túnez, y cuyos cultivos tradicionales son los propios del Mediterráneo: cereales (trigo y cebada), olivo, vid y cada vez con mayor intensidad, cultivos hortícolas; una franja de estepas semiáridas, dedicadas fundamentalmente al ganado extensivo (y en ciertas regiones un poco mas húmedas también al olivo), que comprende el norte de Libia y las zonas centrales de Marruecos, Argelia y Túnez, una zona desértica con ganadería extensiva de dromedarios y cultivos aislados en los oasis orientados a la exportación del dátil, que comprende el sur de Marruecos, Túnez y Argelia, el centro y sur de Libia y la casi totalidad de Mauritania. Y por ultimo una estrecha franja de agricultura tropical situada en las riberas del río Senegal, al sur de Mauritania, que en condiciones de regadío genera cantidades significativas de sorgo y arroz. Aunque las pautas de consumo de alimentos en cada una de estas regiones están íntimamente ligadas a la producción local, los cambios sociales, políticos y demográficos del ultimo siglo y medio (especialmente la colonización francesa y las políticas del Banco Mundial de los años 70 y 80) han tenido un impacto significativo en los hábitos de consumo.

La evolución política moderna de los cinco países del Magreb ha tenido una gran influencia en la configuración del mapa de seguridad alimentaria actual. Los cinco países han seguido pautas similares, pasando del protectorado francés (italiano en el caso de Libia y parcialmente español en el caso de Marruecos) a los primeros gobiernos nacionalistas tras la independencia en los años 50 y principios de los 60, de ahí a regímenes mas o menos autoritarios durante los años 70 y 80 y finalmente a una muy tímida apertura hacia el estado de derecho (pero lejos aún de ser regímenes democráticos) en los años 90 y principios del 00 (con la notable excepción de Libia). En consecuencia las políticas de seguridad alimentaria de los cinco países de la región se han caracterizado por un fuerte centralismo y una marcada intervención del estado, tanto en el control de la producción y el abastecimiento exterior como en la distribución de los alimentos.

Este mismo periodo de la segunda mitad del siglo XX ha sido marcado por dos factores demográficos determinantes: un significativo crecimiento de la población y una fuerte urbanización y abandono progresivo del campo. Solo en el periodo comprendido entre 1980 y 2004 la población de Argelia Marruecos y Túnez creció entre un 55-65%, pasando de un total de 44,6 a 73,3 millones de personas para el conjunto de los tres países. En el caso de

Mauritania la población llego a duplicarse en el mismo periodo hasta alcanzar los 2.9 millones de personas[2].

Entre un 60 y 65% de la población de Argelia, Marruecos y Túnez es actualmente urbana[3]. En el caso de Mauritania la emigración del campo a la ciudad ha sido aún más intensa, ya que en el momento de la independencia, a principios de los años 60, la población urbana era muy exigua, mientras que las cifras de 2003-2005 indican que la población urbana alcanza ya el 40% del total (La capital del país, Nouakchott, que fue fundada como un campamento provisional justo tras la independencia, cuenta, hoy día con una población de mas de 700.000 habitantes en un país de tan solo 2.9 millones de personas). Este movimiento demográfico del campo a la ciudad ha sido acompañado de un progresivo incremento de la productividad agrícola que se ha mantenido hasta la década de 1990, con la sola excepción de Mauritania, donde la productividad de la agricultura, de hecho, ha disminuido. Sin embargo este incremento de la productividad no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades alimentarías de una población en constante aumento (y con una creciente demanda en cuanto a proteínas/cápita) por lo que la dependencia de la importación de alimentos ha ido aumentando progresivamente, como veremos mas adelante.

Por último cabe destacar que a pesar de que los países de la región gozan de una renta per cápita de mas de 1.200 dólares EE.UU. (con la excepción de Mauritania) sigue habiendo importantes sectores de la población que viven por debajo del umbral de pobreza. El periodo 1980-2004 se caracterizó por un crecimiento sostenido del PIB per capita, aunque con grandes fluctuaciones en el caso de Marruecos y Libia y con resultados muy mediocres en el caso de Mauritania[4]. La renta per capita de Argelia, Marruecos, Túnez se situaba en el año 2004 en una media de 1.866 dólares EE.UU. (de nuevo Libia y Mauritania son dos notables excepciones con 7.503 dólares EEUU y 386 dólares EEUU respectivamente). A pesar de este crecimiento el impacto en la reducción de la pobreza fue muy desigual, llegando, en los años 90 incluso a aumentar, con porcentajes de población por debajo de los umbrales de pobreza (menos de 2 dólares/persona/día) de mas del 10% en el caso de Argelia, Marruecos y Mauritania.

---

[2] La situation mondiale de l'alimentation et l'agriculture, 2007, FAO.

[3] World Development Report 2008, World Bank.

[4] Real Instituto ElCano, *Alejandro V. Lorca y Gonzalo Escribano (12/11/2004).*

PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO EL UMBRAL DE POBREZA EN EL MAGREB			
	Población por debajo del umbral de pobreza nacional (%)		**Población por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares EE.UU. al día (%)**
Argelia	**año 1988**	**año 1995**	**año 1995**
	12.2%	22.2%	15.1%
Marruecos	**años 1990-91**	**años 1998-99**	**años 1998-99**
	13.1%	19%	14.3%
Tunez	**año 1990**	**años 1995**	**año 2000**
	7.4%	7.6%	6.6%
Mauritania	**año 1996**	**año 2000**	**año 2000**
	50%	46.3%	63.1%
Fuente: Wolrd Developement Report, WB 2008			

2. EVOLUCIÓN DE LA SUBNUTRICIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Los altos niveles de pobreza y el estancamiento sufrido de su reducción en la década de los 90 se ve también reflejado en la prevalencia de la subnutricion. De nuevo el caso extremo es Mauritania, con una prevalencia del 10% en el periodo 2001-2003, que desde el punto de vista de la subnutricion sitúa este país más cerca de los niveles Sahelianos que del Magreb. Hay que destacar que, además de un problema de subnutricion crónica, Mauritania presenta, en ocasiones (en función de las cosechas y los precios internacionales de los cereales), niveles de malnutrición grave[5].

El caso de Argelia es inquietante ya que a pesar de que las políticas para reducir la subnutricion tuvieron un enorme éxito en el periodo 1970-1980, a partir de los años 80 se produjo un estancamiento e incluso un ligero aumento de la subnutricion. En el caso de Marruecos la subnutricion ha estado siempre mucho mas centrada en un segmento de la población relativamente reducido, sin embargo el país no ha sido capaz de corregir significativamente esta situación y mantiene una prevalencia constante desde los años 90. Túnez y Libia, con poblaciones mucho mas reducidas, se enfrentan desde los años 70 a niveles de subnutricion mucho mas bajos y ya a partir de 1980 la prevalencia de la subutrición ha sido menor del 2.5%

[5] Informe del Relator Especial del derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, Septiembre 2006.

SUBNUTRICIÓN EN PAÍSES DEL MAGREB						
Prevalencia de la subnutrición en la población total (%)						
Nombre del país	**1969-1971**	**1979-1981**	**1990-1992**	**1995-1997**	**2001-2003 provisional**	**Total Población subnutrida en miles de persona**
Argelia	50	9	5	–	6	1.940
Marruecos	16	10	6	6	6	1.553
Tunez	12	3	<2.5	–	<2.5	–
Libia	11	<2.5	<2.5	–	<2.5	–
Mauritania	53	40	15	11	10	298
Fuente: FAOSTAT 2005						

En definitiva cabe destacar que aunque la mayor prevalencia de subnutricion se encuentra en Mauritania, son Marruecos y Argelia los dos países que presentan un problema más grave en términos de número de personas afectadas: el numero de subnutridos en Mauritania es de aproximadamente 298 mil personas mientras que en Argelia y Marruecos (los más poblados de la región con un 77% del total de la población del Magreb) suman un numero aproximado de 3.5 millones de personas subnutridas.[6]

3. FACTORES DE VULNERABILIDAD

Al analizar los factores de vulnerabilidad para la situación de la seguridad alimentaria en la región hay que destacar en primer lugar la fuerte dependencia de las importaciones de alimentos y en especial de cereales, de todos los países del Magreb. En efecto Argelia, Túnez y Mauritania dependen en un 70-75% de las importaciones de cereales (excluyendo la cerveza) para satisfacer su demanda interna (tanto para el consumo como para reponer sus stocks). La dependencia de Libia respecto a las importaciones de cereales es casi absoluta, llegando, en el periodo 2001-2003, hasta un 90% de las necesidades (la producción no llega apenas a 216 mil toneladas para una población de 5.6 millones de habitantes). Solamente Marruecos tiene un cierto grado de autosuficiencia relativa en el abastecimiento de cereales, importando el 44% de sus necesidades[7].

[6] FAOSTAT 2005.

[7] Ibid.

BALANCE DE ALIMENTOS-CEREALES EN EL MAGREB 2001-2003 **(cantidades expresadas en 1,000 de toneladas)**						
Nombre del país	**produccion**	**exportaciones**	**importaciones**	**variaciones de stock**	**consumo**	**Ratio respecto al consumo**
Argelia	2.960	0	7.428	3.310	7.078	1,05
Mauritania	106	0	332	-27	465	0,71
Marruecos	5.948	159	4.555	2.839	7.506	0,61
Tunez	1.418	212	2.929	2.127	2.008	1,46
Libia	214	1	2.141	1.245	1.110	1,93
Fuente: FAOSTAT 2005						

Esta fuerte dependencia de las importaciones de toda la región y la incapacidad de estados para autoalimentarse es una fuente de preocupación constante para los Gobiernos de todos los países del Magreb. Esta situación genera una presión constante sobre las reservas de divisas, necesarias para hacer frente a la demanda de importación de cereales y otros alimentos (para algunos países con escasas materias primas como Túnez sectores como el turismo es por tanto no solo una fuente de ingresos, sino una salvaguarda para su seguridad alimentaria).

Esta situación de dependencia no es nueva y los Gobiernos de la región han intentado hacer frente al problema al menos desde los años 60. Una de las soluciones obvias era el incremento de la producción nacional. Así, gracias a las políticas de mejora de los rendimientos agrarios y especialmente gracias a las mejoras introducidas por la revolución verde en los años 60, se han producido aumentos de la productividad importantes. Sin embargo este incremento de la productividad se ve amortiguado por otro factor de creciente importancia en la región, la desertificación. Todos los países del Magreb se enfrentan a una lenta pero regular pérdida de tierra cultivable a causa de este fenómeno. Según el informe del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación de la ONU[8], Argelia y Marruecos se encuentran entre los 6 piases con mayor número de personas radicadas en zonas de tierras secas.

[8] Ziegle, Septiembre 2006.

DESERTIFICACIÓN EN EL MAGREB 1996 (cantidades expresadas en 1.000 toneladas)		
Nombre del país	**Superficie de tierras de cultivo de secano (en 1.000 ha.)**	**% de désertification**
Argelia	6.964	93%
Marruecos	7.484	69%
Tunez	4.258	69%
Libia	1.659	35%
Fuente: Mnadouh Nas, Center for Dvelopement Research, Universidad de Bonn 1999		

Asimismo la UNDCPAC (Centro de Naciones Unidas para el Control; de la Desertificación) estima que el 73% del total de tierra cultivable de secano del Magreb esta degradada (aunque la cantidad total del territorio considerado como tierra cultivable de secano supone tan solo el 3% del total de los territorios nacionales de la región –en torno a 30 millones de ha.– su cultivo es de vital importancia para la seguridad alimentaria).

A esta progresiva degradación por desertificación de la tierra cultivable se une el crecimiento exponencial de la demanda de alimentos, como consecuencia del incremento de la población descrito más arriba, generando un efecto acumulado que resulta en una pérdida creciente de autosuficiencia alimentaria.

4. EL IMPACTO POTENCIAL DE LA REVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

A los dos factores principales de vulnerabilidad descritos mas arriba: dependencia de las importaciones y desertificación, se añade un nuevo fenómeno de dimensiones globales cuyo efecto puede ser determinante para la situación de seguridad alimentaria en la región: la revolución de los precios de los alimentos. Los efectos combinados de las malas cosechas de los últimos años, la creciente demanda de biocombustibles (propulsada por la subida del precio del petróleo) y la demanda masiva de alimentos de las economías emergentes han disparado los precios de los alimentos a ritmos no conocidos desde los años 80[9]. Si bien los efectos de las malas cosechas pueden ser coyunturales (aunque el impacto del calentamiento global parece indicar que los fenómenos meteorológicos extremos serán cada vez mas frecuentes) y los precios de los biocombustibles están íntimamente ligados al precio del petróleo y las subvenciones de los países desarrollados, el aumento de demanda de las eco-

[9] Blas, Giles and Weitzman, Financial Times, 16 December 2007.

nomías de gigantes como China, India o Brasil tiene su origen en cambios estructurales permanentes. A medida que la renta de los consumidores de estos países crece, empiezan a complementar sus dietas basadas en cereal y verdura con carne, multiplicando el consumo de grano (en promedio hacen falta 8Kg de grano para generar 1kg de carne bovina). En consecuencia es muy probable que los precios de los alimentos, que han sufrido su incremento más dramático a lo largo de la segunda mitad del año 2007 (el precio del trigo en el mercado norteamericano ha subido un 70%), seguirán aumentando durante los próximos años hasta estabilizarse en el 2009[10].

Para los países que importan una gran parte de sus alimentos y con una capacidad de producción nacional cada vez mas erosionada, esta subida de precios puede se catastrófica. Este es el caso de los países del Magreb, donde los gobiernos se verán obligados a dedicar cada vez más recursos y divisas a la compra de alimentos importados. Parte de los recursos públicos pueden ir destinados a subvencionar alimentos básicos como el trigo, sin embargo es inevitable que, a medio plazo, la subida de precios internacionales se vea reflejada también en los mercados nacionales.

El efecto de este aumento de precios en los consumidores de los países de la región con rentas altas y medias esta siendo ciertamente negativo, pero para los consumidores de rentas bajas y sobre todo para aquellos que viven por debajo del umbral la pobreza las consecuencias pueden ser devastadoras. El problema de subnutricion en el Magreb esta mucho más ligado a los problemas de acceso a los alimentos que a las dificultades de producción en condiciones de autosufiencia, ya que la gran mayoría de los pobres compran la mayor parte importante de sus alimentos en los mercados locales. De ahí su alta vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de precios en los productos básicos. A esta situación se añade el hecho de que en el Magreb la pobreza esta concentrada en las zonas rurales marginales más expuestas a la desertificación, por lo que la parte de alimentos que pueden producir localmente es cada vez menor.

C. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MAGREB

Situación del derecho a la alimentación en el Magreb

La situación de seguridad alimentaria en el Magreb, arriba expuesta, nos permite concluir que si bien la proporción de la población que sufre subnutricion es relativamente baja respecto a la población total (del 2.5% al 10%, según los países), la falta de acceso a una alimentación adecuada sigue siendo un problema muy grave que afecta a 3.9 millones de personas y para el cual no se ha encontrado aún una solución. Los factores de vulnerabilidad de la región indican que la tendencia es un agravamiento de la situación de la población subnutrida e incluso, si no se toman las medidas adecuadas, un aumento del

[10] Kilman, The Wall Street Journal, November 2007.

total de personas subnutridas. En este contexto el derecho a la alimentación aparece como una herramienta para estimular un cambio en la opinión publica nacional que permita forzar una nueva orientación en las políticas institucionales, colocando la alimentación de los más pobres en un primer lugar dentro de la agenda de los gobiernos y la sociedad civil.

Sin embargo las iniciativas y los avances en el campo del derecho a la alimentación en la región han sido muy pocos. A pesar de que la mayoría de los países han reconocido oficialmente y de forma vinculante este derecho en acuerdos y convenciones internacionales aún no se han articulado mecanismos legales e institucionales para su aplicación.

RATIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MAGREB			
Nombre del país	**Pacto internacional de derechos culturales económicos y sociales**	**Carta Africana de Derechos y Bienestar de la Infancia**	**Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos[1]**
Argelia	12 septiembre 1989	8 julio 2006	1 marzo 1987
Mauritania	17 noviembre 2004	----	16 enero 1986
Marruecos	3 mayo 1979	----	----
Tunez	18 marzo 1969	16 Junio 1995 (firma)	16 marzo 1986
Libia	15 mayo 1970	23 septiembre 2000	17 julio 1986
Fuente: Le droit a l'alimentation Golay/Özden, CETIM, 2006			

El derecho a la alimentación debe ser progresivamente adoptado como una obligación de los estados y no exclusivamente, como una forma de benevolencia. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por todos los países de la región, los estados firmantes se comprometen a "asegurar a toda persona sometida a su jurisdicción el acceso a un mínimo de alimentación suficiente, que sea adecuado sobre el plan nutricional y saludable, con el fin de conseguir que toda persona esté al abrigo del hambre"[11]. Es decir, a pesar de que la puesta en práctica de este derecho entraña múltiples obstáculos de carácter técnico y jurídico, los estados están obligados a aplicarlo. Este es uno de los puntos de apoyo desde el que se pueden y deben articular las iniciativas para la lucha efectiva contra la subnutricion en el Magreb. A partir de esta obligación adquirida y reconocida internacionalmente por los estados, la sociedad civil y las comunidades que sufren de subnutricion pueden reclamar dentro de un marco jurídico legalmente reconocido, la aplicación de este derecho. Bajo este punto de vista el

[11] Observación numero 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

derecho a la alimentación permite reivindicar legítimamente la lucha contra la subnutrición como política de estado, más allá de las coyunturas políticas.

HACIA UNA POLÍTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación debe promoverse en el Magreb a través de la sensibilización de la opinión pública, la movilización social y el desarrollo de capacidades humanas que permitan articular propuestas para su introducción en los proyectos de ley, reglamentos y políticas sectoriales (agricultura, economía y salud). Asimismo se debe dotar de instrumentos a la sociedad civil (ONGs, comunidades rurales, cooperativas, etc..) para que puedan abogar por la adopción del derecho a la alimentación como prioridad en la agenda de las políticas de estado. La coherencia y coordinación de políticas es esencial para que la promoción de este derecho se traduzca en medidas eficaces que tengan un impacto sobre las comunidades que sufren la inseguridad alimentaria.

La promoción del derecho a la alimentación en el Magreb debe ser abordado a través del análisis de la legislación vigente, del estudio de vías para integrar el derecho a la alimentación en las políticas publicas, la capacitación de expertos (nutricionistas) y responsables públicos, la movilización de lideres de la sociedad civil y el apoyo a proyectos de seguridad alimentaria de la región. A continuación se exponen algunas iniciativas concretas para abordar el derecho a la alimentación en el Magreb:

- Proporcionar asistencia técnica, a través de organizaciones especializadas (e.g. la FAO y la Universidad de Oslo) para el análisis de la legislación e iniciativas nacionales vigentes con el fin de proponer proyectos de políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación.
- Fortalecer las capacidades del sector público y de la sociedad civil a través de la formación de expertos en nutrición y funcionarios públicos, para la aplicación eficaz del derecho a la alimentación:
  - Formación de expertos seguridad alimentaria a través de los cursos especializados en nutrición y derechos humanos.
  - Capacitación y formación de funcionarios públicos y líderes de la sociedad civil.
  - Asistencia para el desarrollo de curriculums universitarios en derecho a ala alimentación en Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez y Libia..
- Movilización social a través de talleres dirigidos a la sociedad civil.
- Crear un observatorio de derecho a la alimentación regional, formado por puntos focales en los cuatros países (funcionarios clave de los ministerios responsables y lideres de la sociedad civil) que trabajan en instituciones ya existentes: diseminar información, capacitar y sensibilizar

y mejorar la coordinación institucional para hacer efectivo el derecho a alimentación en la región y en cada uno de los países.

D. CONCLUSIÓN

Pese al crecimiento económico de los países del Magreb en las últimas cuatro décadas la prevalencia de la subnutrición sigue siendo un problema grave que afecta a 3,9 millones de personas. Todo parece indicar que a pesar de que el crecimiento seguirá siendo sostenido en las próximas décadas, el problema de la subnutrición podría agravarse. El fuerte crecimiento de la población, la limitada capacidad de producción nacional y la creciente desertificación auguran un fuerte incremento de la dependencia de los mercados externos para satisfacer la demanda nacional de alimentos. Esta creciente dependencia se esta produciendo en un contexto de vertiginoso crecimiento de los precios de los alimentos en el mundo, por lo que gobiernos de la región tienen cada vez menos margen para evitar que este fenómeno repercuta en un dificultad de acceso a la alimentación cada vez mayor para la población de renta mas baja.

Este panorama preocupante respecto a la situación de la población subnutrida en el Magreb pone de relieve la urgencia de promover la seguridad alimentaria como una prioridad en las políticas publicas en la región. El derecho a la alimentación aparece en este contexto como uno de los enfoques más eficaces para promover políticas públicas de seguridad alimentaria en el marco de los compromisos legales internacionales adquiridos por todos los países del Magreb. La promoción de este derecho adquiere así una legitimidad que lo sitúa como obligación de los estados, más allá de las opciones políticas o del régimen de Gobierno de cada país. Abogar por el derecho a la alimentación en el Magreb es por tanto urgente.

BIBLIOGRAFÍA

Prof. M. Nasr, Assessing desertification and water harvesting in the Middle East and North Africa, Discussion papers on Development Policy n. 10; Centre for Development Research, Universidad de Bonn, Bonn, Julio 1999.

Office of the United Nations High Commission for Human Rights, Status of Ratifications of the Principal international Human Rights Treaties, June 2006.

Jean Ziegler, El Derecho a la Alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Asamblea General de las Naciones Unidas, Septiembre 2006.

I. Martín, Vulnerabilidades socioeconómicas en el Magreb (II): el reto del empleo (ARI), Fundación Real Instituto Elcano, Universidad Carlos III, Madrid, 2005.

A. Lorca, G. Escrivano, Economia del Magred, Fundación Real Instituto Elcano, Universidad Carlos III, Madrid, Noviembre 2004.

C. Goloy, M. Ozden, Le droit à l'alimentation, un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par les traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales, Brochure collection du Programme Droit Humains du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), 2006.

FAO, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, Collection FAO Agriculture n.38, Roma, 2007.

World Bank, World Development Report 2007, 2007.

Blas, Giles, Weitzman, Financial Times, 16 Diciembre 2007.

Kilman, World Street Journal, Noviembre 2007.

LA POLÍTICA Y EL DERECHO COMO INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE. AVANCES EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Avances en el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe

JOSÉ LUIS VIVERO POL[1]

Oficial Técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre www.rlc.fao.org/iniciativa. Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, JoseLuis.Vivero@fao.org

LUIS ENRIQUE MONTERROSO

Director del Proyecto de Promoción y Capacitación para la implementación progresiva del Derecho a la alimentación en Guatemala (PROCADA)

RESUMEN

América Latina y el Caribe es la única región en desarrollo que puede acabar con el hambre en nuestra generación. Tiene 52,4 millones de personas subnutridas (10% de población) y 9 millones de niños con desnutrición crónica, pero también es la principal productora mundial de alimentos y tiene recursos financieros, naturales, humanos e institucionales para hacer del hambre un recuerdo del pasado. Es básicamente un problema de desigualdad en el acceso a los recursos, y tiene serias implicaciones económicas (retraso en crecimiento y déficit de competitividad) y políticas (desencanto con la democracia, auge del populismo, y violación de los derechos). En este trabajo se presentan los notables avances de la lucha contra el hambre y el derecho a la alimentación en la región, destacando el posicionamiento prioritario del hambre en las agendas políticas, y el desarrollo de los marcos legales e institucionales necesarios para la realización progresiva del derecho a la alimentación, tanto desde la dimensión de estar libre de hambre como de tener acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad. En América Latina hay actualmente cuatro leyes de seguridad alimentaria y nueve proyectos de

[1] Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de su autor y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior. Para este trabajo, el autor agradece la colaboración de Armando Aravena y Andrés Pascoe.

ley en debate, lo cual posiciona a la región a la vanguardia de este derecho. Como estudio de caso, se presentan los avances y desafíos que tiene Guatemala, el país con mayor proporción de niños desnutridos. El desafío venidero consistirá en acompañar este desarrollo institucional con una inversión social adecuada que sea perdurable en el tiempo y se consolide como una verdadera política de Estado en todos los países, para conseguir una América sin Hambre antes del 2025.

ANTECEDENTES

América Latina enfrenta un momento único y definitorio para priorizar el derecho a la alimentación en la agenda política de la región. Los gobiernos del continente no sólo han manifestado su voluntad de impulsar marcos legales que aseguren el derecho a la alimentación, para sus ciudadanos sino que cada vez se vislumbran más acciones para incorporar los principios del derecho a la alimentación en el marco legal nacional. El derecho a la alimentación se está consolidando como el marco legal y conceptual alrededor del cual se debe articular el combate al hambre a nivel nacional. Este es un derecho universal, para todos los ciudadanos, y que conlleva una doble dimensión: estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada, tanto en cantidad como en calidad, que esté libre de riesgos e incertidumbre, y que pueda ser conseguido por cada persona gracias a su propio esfuerzo, y no a la caridad del estado o de terceras personas.

A pesar de que aún persisten desigualdades importantes en la región, América Latina y el Caribe vive un momento económico muy positivo. Según datos de la CEPAL, mientras que en la década de los 80 el crecimiento anual medio de la economía fue solamente 0,9%, en el período 1991-2000 subió a 3,3% y luego a 4,1% en el período 2000-2005.[2] El momento histórico de bonanza de las cuentas fiscales y de voluntad política para el establecimiento del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria presentan bases sólidas para la reducción de la desnutrición y la eliminación del flagelo del hambre.

América Latina y el Caribe aún registran 52,4 millones de personas, es decir 10% de la población, sin acceso suficiente a alimentos. En los últimos quince años América Latina y el Caribe redujo en 7 millones (3%) el número de personas subnutridas, pasando del 13% en 1990 al 10% en 2003, aproximándose como región hacia el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6,7%) de subnutrición para el 2015. Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países latinoamericanos durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas,

[2] FAO/CEPAL/PMA (2007). *Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago. Chile. http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm

se encuentra bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen para el 2015 se espera tener en América Latina y el Caribe cerca de 41 millones de subnutridos, cuando el objetivo fijado en la CMA era de 30 millones[3].

Los grupos más vulnerables sin duda son los más afectados por la falta de alimento y las barreras para acceder a ellos. Las desigualdades económicas entre y al interior de los países de la región han generado brechas de desnutrición, subnutrición y hambre. Más de 4,1 millones de niños y niñas presentan bajo peso, y más de 9 millones sufren de desnutrición crónica o retardo del crecimiento, perjudicando las posibilidades de desarrollo de futuras generaciones, de sus familias y de la sociedad en su conjunto. Según estimaciones de PMA/CEPAL para América Central y República Dominicana, la desnutrición infantil genera costos derivados cercanos a 6.659 millones de dólares, que equivaldrían al 6,4% del PIB de América Latina, con una variación entre 2% y 11% del PIB.[4]

Cuadro 1:
América Latina y el Caribe, a la vanguardia del Derecho a la Alimentación

Del 21 al 24 de enero de 2008, se realizó en Managua un Taller Regional sobre la Legislación del Derecho a la Alimentación, que sirvió para comprobar la buena salud que goza la realización progresiva del derecho a la alimentación en muchos países de la región[5]. La riqueza de las discusiones proveyó valiosas aportaciones para el mejoramiento de la Guía, y permitió la comparación y discusión de muchos procesos legales sobre dicho derecho en la Región. El taller demostró con creces que Latinoamérica es, en la actualidad, la Región más avanzada en términos de leyes, instituciones y conocimiento público del derecho a la alimentación. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su territorio -otorgando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África.

Este taller, que contó con la presencia de más de 40 expertos de 12 diferentes países de la Región, representa la vanguardia en la implementación práctica del derecho a la alimentación, permitiendo que los promotores de las tres leyes existentes de Seguridad Alimentaria (Brasil, Guatemala y Ecuador) intercambien su experiencia con los propulsores e involucrados en los borradores de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación que están actualmente en preparación o discusión (Nicaragua, Honduras, Perú, México, Paraguay, Bolivia y Haití).

---

[3] FAO (2006). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*. FAO, Roma.

[4] CEPAL/PMA 2007. *El Costo del Hambre. Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del Estudio en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago.

[5] El evento fue apoyado por la unidad de derecho a la alimentación de FAO Roma (www.fao.org/righttofood) y la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (www.rlc.fao.org/iniciativa), como parte de su esfuerzo por ayudar al cumplimiento del Derecho a la Alimentación en todos los países de la Región.

Aunque la región ha logrado exceder en un 30% las necesidades de proteínas y calorías para satisfacer los requerimientos energéticos de la población, las cifras demuestran que los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria y nutrición no son suficientes. En este sentido, es importante además contar con un sistema de seguridad alimentaria nacional que implique: el desarrollo de herramientas legales y políticas que fortalezca su institucionalidad; recursos económicos suficientes (comprometiendo la entrega de estos recursos a nivel local y en el largo plazo); desarrollo de acciones integradas y coordinadas de salud, educación, agricultura e infraestructura (y de emergencia para el corto y largo plazo); y por último fortalecimiento de capacidades locales con el fin de demandar la entrega de servicios y recursos de manera eficiente.

Desde el 2003 hasta la actualidad, en América Latina y el Caribe se ha producido un notable desarrollo del marco legal e institucional que tiene como objetivo garantizar el derecho a estar libre de hambre y a tener una alimentación adecuada para todos y cada uno de los ciudadanos de los países de la región. Hay que reconocer que, de manera progresiva pero nunca al ritmo que demanda la sociedad, el tema de la lucha contra el hambre se está insertando y fortaleciendo en las agendas públicas nacionales y regionales de América Latina.

"AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE" SE CONSOLIDA EN LA AGENDA

Brasil y Guatemala han cumplido un rol importante en la promoción del combate al hambre como prioridad política a nivel regional. Estas gestiones se concretaron con la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre-ALCSH[6], proyecto al cual se han sumado otros países y cuya secretaría técnica está a cargo de la oficina regional de FAO con el apoyo financiero de España. Esta secretaría coordina con el objetivo de que la nuestra sea la primera Región en desarrollo libre de hambre.

Además del apoyo explícito de los Jefes de Estado de algunos países de la región para conseguir una América Latina libre de hambre (ejem. Brasil, Bolivia, Guatemala, Panamá, Paraguay), la idea de que la región puede librarse de una vez y para siempre de un flagelo que parece anclarnos a la edad media ha sido también manifestado expresamente en declaraciones políticas en reuniones regionales. En la declaración final de la *XVI Cumbre Iberoamericana*

[6] La iniciativa ALCSH fue lanzada por el Presidente Lula y el Presidente Berger de Guatemala en Septiembre de 2005 en Guatemala, y persigue sensibilizar a tomadores de decisiones, formar a gestores de Gobierno y comunicar información a toda la población sobre el hambre en la región, con el objetivo de posicionar el tema en las agenda políticas de los países y de la región en su conjunto. La Iniciativa ha recibido el respaldo político de todos los presidentes de la región, tanto de manera individual como en declaraciones regionales. http://www.rlc.fao.org/iniciativa

de Uruguay[7], que tuvo lugar en Octubre de 2006, todos los Jefes de Estado y de Gobierno mostraron su apoyo específico a la Iniciativa ALCSA (punto 5 de la Declaración).

Cuadro 2:
El retorno del hambre y la desnutrición en las agendas sociales

Diversos gobiernos de América Latina y el Caribe han reafirmado su apoyo al combate al hambre en la Región en los últimos meses. La lista incluye a Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Uruguay, países cuyos líderes confirman que el tema es prioritario para sus gobiernos. Tal y como ha venido manifestando la FAO desde hace muchos años, el primer compromiso necesario para erradicar el hambre es político. En los últimos años esta conciencia se ha ido consolidando. Al asumir el nuevo gobierno de Barbados, el primer ministro Thompson destacó la promoción de la seguridad alimentaria como prioridad. El mismo compromiso fue manifestado por el presidente de Guatemala, Álvaro Colom, en su ceremonia de toma de posesión. En este país centroamericano, la confirmación que el combate al hambre sigue siendo prioritario es señal de la transformación de una política de gobierno en política de Estado.

En diciembre de 2007, el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) difundido al final de la 34ª Reunión del Consejo, en la que también participaron los presidentes de Bolivia y Chile, reitera el compromiso de los países con la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza y su respaldo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre[8]. El combate al hambre también fue destacado en la Declaración de Paz, firmada durante la visita del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a su homólogo boliviano, Evo Morales.

Otras muestras del apoyo político recibido tuvieron lugar en Guatemala durante el *V Foro Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, organizado por el PARLACEN y el SISCA, en el cual volvieron a hacer mención expresa a la Iniciativa ALCSH. Finalmente, en la declaración final del *III Foro Parlamentario Iberoamericano*[9]*,* celebrado en Valparaíso 11-12 de Noviembre de 2007, se hace una referencia explícita en el punto 3, "instando a los parlamentos iberoamericanos a que promuevan la aprobación de leyes específicas sobre seguridad alimentaria, con el objeto de coadyuvar a los gobiernos nacionales a luchar contra el hambre y la extrema pobreza".

FACTORES QUE AYUDAN A COLOCAR EL HAMBRE EN EL CENTRO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

[7] http://www.oei.es/xvicumbredec.htm

[8] http://www.mercosur.coop/recm/IMG/pdf/comunicado_conjunto_mercosur.pdf

[9] http://www.foro-chile.cl/prontus_foroiberoa/site/artic/20070913/asocfile/iii_foro_declaracion_de_valparaiso_2007.pdf

Este posicionamiento del hambre en la agenda política latinoamericana obedece al resultado de diferentes fuerzas que, sin proponérselo ni coordinarlo, están empujando hacia el mismo lado. Por un lado tenemos a la sociedad civil organizada, que en la región está verdaderamente organizada en comparación con África y Asia, y que ha conseguido crear, desarrollar y hacer valer un planteamiento alternativo sólido y a tener en cuenta: la soberanía alimentaria que, entre otras cosas, ayuda a mantener el tema del hambre en la agenda y en los foros de la web (los verdaderos creadores de la opinión global que no responde al "establishment"). Por otro lado, tenemos a los académicos, organismos internacionales y "thinks tanks" de opinión político-estratégica, que están desarrollando el nuevo paradigma de desarrollo dominante en la región: la cohesión social. La cohesión social, según la CEPAL, que es el principal centro teórico que la impulsa[10], implica dos grandes grupos de acciones: aquellas destinadas a reducir la brecha económica y de acceso a recursos entre los ciudadanos, y aquellas destinadas a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad de cada uno. Aunque parece redundante decirlo, la eliminación del hambre es una condición "*sine quae non*" para empezar a conseguir resultados en ambos componentes. La reducción de brechas económicas pasa por la eliminación de la manifestación más extrema de la pobreza: el hambre y la desnutrición de los que no ganan suficiente ni para comer ni para alimentar a sus familias. Por otro lado, de qué sociedad se van a sentir parte aquellos a los cuales la propia sociedad y el sistema democrático que la alberga olvidan completamente, posponiendo acabar con el hambre y la miseria de los que no están "ni en el sistema". Estas ideas han sido plasmadas recientemente en un documento conjunto de CEPAL, FAO y PMA que busca insertar el tema del hambre en el debate político-intelectual de la cohesión social[11].

Otro factor importante que empuja al hambre hacia arriba en las lista es el notable crecimiento económico que está disfrutando la región en los últimos años[12], con un 5,6% en el 2007 y una media regional sostenida de más del 4% de crecimiento anual desde el 2002[13]. Estamos en la época de las vacas gordas económicas, y esto se refleja en una mayor inversión en la población y en más disponibilidad para usar fondos adicionales para temas sociales prioritarios. Cuando venga la recesión (que es inevitable en los ciclos económicos), la situación será otra, pues la inversión social es la primera que sufre los recortes.

---

[10] CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl

[11] CEPAL-FAO-PMA (2007). *Hambre y cohesión social: como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago, Chile. http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm

[12] IMF (2006). *Regional economic outlook. Western Hemisphere*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

[13] CEPAL (2007). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. CEPAL, Santiago, Chile.

Finalmente, el propio desarrollo institucional, legal y programático de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominados derechos de segunda generación, tras los civiles y políticos, también está contribuyendo a considerar al hambre no como una desgracia del cielo, o como un mal inevitable que siempre nos ha acompañado, si no como la violación de un derecho humano inalienable de cada individuo. Que una persona se muera de hambre no es sólo moralmente abominable, es un acto ilegal, pues vulnera su derecho de estar libre de hambre. Socorrer al hambriento ya no es un acto de caridad, es el cumplimiento de la obligación del Estado hacia sus ciudadanos. El derecho a la alimentación está teniendo un notable desarrollo en la región, impulsado por la sociedad civil que aprovecha la ola de la soberanía alimentaria y, cada vez más, por los gobiernos más sociales (Ecuador, Bolivia, Brasil, Cuba y Colombia).

La voluntad política de luchar contra el hambre se manifiesta en las acciones de los Gobiernos, sociedad civil, congresos y jueces que ven la necesidad de afianzar el derecho a la alimentación y una institucionalidad nacional de seguridad alimentaria, para que el combate al hambre (largo y complicado) sea un verdadero asunto de Estado, no sólo la voluntad del gobierno de turno en un país y en un cuatrienio determinado.

BUENAS PERSPECTIVAS PARA LAS LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Desarrollos recientes en América Latina establecen que la seguridad alimentaria y nutricional es la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa. El objetivo de una política de alimentación nacional en el marco de los derechos humanos consiste en garantizar ese derecho a una alimentación adecuada en cantidad y calidad a todos los ciudadanos de ese país. Una de las formas de manifestación de este derecho en algunos países es a través de la promulgación de Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que establezcan el marco regulador que conforma el sistema nacional de SAN, y asigne un mínimo presupuestario a la operativización de dicho sistema.

Cuadro 3:
Leyes contra el Hambre en América Latina

Argentina: Ley de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (17 Enero 2003)[14]
Guatemala: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (6 Abril 2005)[15]
Ecuador: Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (27 Abril 2006)[16]
Brasil: Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (15 Septiembre 2006)[17]

Argentina fue el primer país de la región que contó con una ley de seguridad alimentaria, hecho que no deja de ser paradójico pues no es de los países donde haya más hambre y tradicionalmente ha sido un país exportador de carne y granos básicos al mercado mundial. Actualmente hay cuatro países que ya tienen Ley de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Ecuador y Guatemala), y nueve que tienen propuestas de ley que se discuten actualmente en el Parlamento (Haití, México, Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Bolivia)[18]. Este dinamismo legal para garantizar el derecho a estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada no tiene parangón en otras regiones del mundo.

Durante el 2007, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre impulsó diversas actividades relacionadas con el Derecho a la Alimentación, entre las cuales podemos mencionar todo el apoyo a los países de la región y a las Representaciones de FAO para la organización de actividades con motivo del Día Mundial de la Alimentación 2007, cuyo motivo central era el Derecho a la Alimentación. En este marco, se comisionaron siete estudios sobre "Avances y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación" en los siete países prioritarios, informes que fueron realizados por siete ONGs, con apoyo

---

[14] ARGENTINA, *Ley del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación*. Enero 2003. http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/normativa/ley25724.asp

[15] GUATEMALA, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Abril 2005, http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf

[16] ECUADOR, *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Abril 2006.- http://apps.congreso.gov.ec/sil/documentos/autenticos/22-631.pdf

[17] BRASIL, *Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, n.º. 11.346* Septiembre 2006. *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm*

[18] COSTA RICA, *Ley marco de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional* http://www.fao.or.cr/docs/propuesta_ley_marco_sam.pdf

NICARAGUA, *Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional* http://legislacion.asamblea.gob.ni/sileg/iniciativas.nsf/01c00d5076037b5b062572d00072bee8/caf29f2bb00d13dd06256886005796dc?opendocument&tablerow=3.1#3

MÉXICO, *Ley de planeación para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional* http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7575

PERÚ, *Ley del derecho a una alimentación adecuada*. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_condoc_2006.nsf/porley/01390/$file/01390.pdg

de cuatro ONGs internacionales que tienen campañas a favor del derecho a la alimentación (Action Aid, FIAN Internacional, Acción contra el Hambre y Prosalus)[19].

FORTALEZAS DE LAS LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESAFÍOS PENDIENTES

Las leyes de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación reflejan un interés de los Estados en ir cumpliendo de manera progresiva con el derecho a la alimentación, pues el desarrollo de marcos legales ya aparece contemplado en el PIDESC y la Observación General N° 12 y en las Directrices Voluntarias[20].

a) Todas incorporan una referencia al derecho a la alimentación, como principio legal rector de la naturaleza de la ley. Sin embargo, existen divergencias en las definiciones adoptadas, pues rara vez se recogen las definiciones de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria adoptadas en los tratados internacionales o los documentos firmados por los propios países.

b) Todas las leyes crean un sistema nacional de seguridad alimentaria[21], a fin de articular las acciones de diversos ministerios con el objetivo de acabar con el hambre y la desnutrición. Se crea un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, como órgano rector del sistema, ligado al más alto nivel (Presidencia o Vicepresidencia) y formado por ministros y representantes de la sociedad civil. En el caso brasileño, este Consejo tiene carácter consultivo, mientras que en Guatemala y Ecuador es un órgano de decisión vinculante. Se recomienda que la presidencia de este organismo recaiga en el Presidente o Vicepresidente, para darle una vinculación al máximo nivel, y que los miembros sean Ministros o Viceministros.

c) Las cuatro leyes establecen una priorización de grupos vulnerables, muy acorde con una de las dimensiones del derecho (estar libre de hambre), pero sólo Argentina y Brasil hacen mención a la inocuidad de los mismos,

[19] Estos informes se pueden encontrar en la web de la Iniciativa: http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm

[20] El derecho a la alimentación aparece en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), siendo posteriormente complementado con la Observación General No.12 de las Naciones Unidas, que reafirma su carácter vinculante. Las leyes también se incorporan en las Directrices Voluntarias ratificadas por 185 en 2004. En América Latina y el Caribe hay siete países que no han ratificado el PIDESC (Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas, Cuba, Haití, San Kitts y Nevis y Santa Lucia), pero todos ellos ratificaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y aprobaron, como miembros de FAO, las Directrices Voluntarias. Su compromiso es más moral que contractual, pero algunos de ellos han hecho un notable trabajo en pos del derecho a la alimentación, como Cuba.

[21] La ley de Argentina hace más referencia a la creación de un programa nacional de seguridad alimentaria, y no tanto a la articulación de un sistema nacional de instituciones, responsabilidades, objetivos y fondos.

uno de los aspectos universales del derecho relacionado con la alimentación adecuada.

d) Los procesos de construcción de estas leyes ha sido participativos y esto se refleja en una destacada participación de la sociedad civil organizada en sus estructuras de decisión, especialmente en Brasil, donde el CONSEA (órgano consultivo) tiene mayoría de la sociedad civil. En Guatemala y Ecuador la sociedad civil y el sector privado tienen representación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, órgano rector y decisorio sobre el tema.

e) Algunas leyes (Guatemala y Ecuador) hacen mención expresa a los mecanismos de vigilancia y análisis de la seguridad alimentaria, pero ninguna de ellas incorpora actividades de prevención ni de reparación inmediata en caso de pasar hambre.

f) Como tema pendiente, mencionar que no se tratan apenas los aspectos de justiciabilidad y los mecanismos para reclamar la violación del derecho a la alimentación. Hay que determinar instancias judiciales, cuasi-judiciales y administrativas a las que se puedan presentar reclamos y recursos de amparo por haberse violado el derecho a la alimentación. También habría que establecer unas penas determinadas en el código penal.

g) Deberían incorporar una asignación presupuestaria acorde con la magnitud del problema, distinguiendo entre presupuesto necesario para mantener operativo el sistema nacional de seguridad alimentaria, y presupuesto para realizar programas de terreno para combatir la desnutrición. Además, no se asegura la progresividad en el gasto y la no regresividad del mismo, en ninguna de las leyes, lo cual iría acorde con el PIDESC y la obligatoriedad de una implementación progresiva pero constante. La ley de Guatemala establece un mínimo presupuestario y la de Ecuador un fondo para luchar contra el hambre (que nunca se hizo operativo), pero no dicen nada de un gasto social progresivo para garantizar el derecho a la alimentación.

h) La litigación estratégica y el desarrollo de jurisprudencia son todavía temas casi inéditos, ya que apenas hay casos planteados y resueltos con sentencia de violación de este derecho[22]. De hecho, apenas hay seis casos documentados de uso del derecho a la alimentación como argumento jurídico y que hayan tenido sentencias favorables. Y de ellos, algunos usan el derecho a la alimentación de manera tangencial y no como el tema central de la argumentación. Hace falta mucha más litigación estratégica a cargo de asociaciones de juristas y ONGs defensoras de los derechos humanos, para crear jurisprudencia. Recientemente se ha incorporado otro interesante caso en Argentina

[22] En la web de la Red Internacional para los Derechos Económico, Sociales y Culturales apenas hay seis casos de jurisprudencia relacionados con el derecho a la alimentación: dos en Paraguay, dos en India, uno en Nigeria y uno en Suiza. Los casos de Paraguay usan como argumento más bien el derecho a la tierra y a tener una vida digna. http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?attribLang_id=13441

(septiembre 2007)[23], donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso como medida cautelar que el Estado nacional y el Gobierno de la provincia del Chaco deberán proveer de alimentos y agua potable a las comunidades indígenas Toba de la provincia, así como también de un medio de trasporte y comunicación adecuados a cada uno de los puestos sanitarios, ya que son responsables principales de la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos originarios. Esta resolución fue promovida por una acción interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Nación, para modificar las deplorables condiciones de vida de estos grupos indígenas, que de manera regular aparecen en los diarios a causa de que los niños se están muriendo de desnutrición severa aguda.

HOJA DE RUTA PARA HACER REAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Con el fin de impulsar la garantía del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos y de un posicionamiento duradero de la lucha contra el hambre en la agenda política de cada país, se sugieren los siguientes pasos. La cronología y secuencia de estos procesos dependerán de la situación particular de cada país, y bien pueden darse en paralelo o de manera secuencial.

Vía 1 (que no necesariamente la primera): Llevar el Derecho a la Alimentación a los Gobiernos

a) Levantamiento de propuestas de ley, políticas y lineamientos relativos al derecho a la alimentación

Es importante identificar los proyectos de ley, decretos u otras instancias relativas al impulso de una ley definitiva del derecho a la alimentación con el fin de evitar duplicación de información y esfuerzos innecesarios. Recopilar material existente y modificarlo de acuerdo a los lineamientos y directrices del nuevo gobierno es crucial para avanzar en la generación de un proyecto de ley, o el establecimiento de una ley definitiva del derecho a la alimentación. Así mismo, experiencias de otros países afines pueden servir de ejemplo para construir un marco legal efectivo, adecuándolo a las realidades nacionales. Este levantamiento debería ser consensuado con los sectores claves del país, con el fin de generar un proceso participativo que integre las múltiples visiones a nivel gubernamental y de la sociedad civil.

b) Responsabilidad de las instituciones del Estado frente al derecho a la alimentación: consenso y representatividad

El levantamiento y definición del marco legal para el derecho a la alimentación debería ser consensuado con los sectores claves del país, con el

[23] Como ejemplo de litigación estratégica, podemos mencionar el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (www.cels.org.ar), que amablemente nos proporcionó la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

fin de generar un proceso participativo que integre las múltiples visiones a nivel gubernamental y de la sociedad civil. En este sentido, es fundamental establecer definiciones y conceptos comunes a los establecidos en los pactos internacionales, definiendo principios, normativas y contenidos mínimos para el impulso de proyectos y leyes del Derecho a la Alimentación. Asimismo, es importante clarificar los agentes responsables de la ejecución de este derecho, y las coordinaciones requeridas para ejecutarlo, con el fin de medir las acciones y el impacto de las mismas El establecimiento del derecho a la alimentación debe incorporar una representación adecuada del Estado, es decir, un consejo integrado por representantes de los sectores más importantes (sociedad civil, sector privado etc.).

En este sentido, una actividad, simbólica pero muy relevante de cara al compromiso político del Gobierno y el Congreso frente a sus ciudadanos, es la reafirmación de la voluntad de implementar progresivamente las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación[24], haciendo algún acto a lo interno de cada país. Las Directrices Voluntarias no tienen rango de tratado internacional, por lo que no necesitan ser ratificadas por los parlamentos nacionales una vez han sido firmadas por sus respectivos Gobiernos. Sin embargo, el acto simbólico de la adhesión y la firme voluntad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de avanzar en leyes, apoyo presupuestario, diseminación de los derechos a los ciudadanos, e inserción en el ordenamiento jurídico nacional, puede convertirse en un notable revulsivo para conseguir acabar con el hambre en todos y cada uno de los países de la región.

Por otro lado, al ser la SAN una actividad multisectorial por naturaleza, tiene que haber una coordinación interministerial para que haya complementariedad y secuenciación entre las acciones destinadas a un grupo meta, que ha de ser el mismo para todos los actores (catastro único para todos los ministerios). Pero esto lleva implícito que hay que separar claramente el rol de planificación, coordinación y seguimiento (ejercido por una institución de coordinación), del rol operativo en el terreno y con las familias beneficiarias, que ha de seguir en manos de los ministerios sectoriales.

c) Grupos vulnerables

El marco legal para el derecho a la alimentación debe considerar la identificación de grupos vulnerables. Si consideramos la doble dimensión que contiene el derecho a la alimentación, por un lado el derecho a estar libre de hambre y por otro el derecho a una alimentación adecuada[25], la dicotomía de la universalidad de este derecho frente a la necesidad de focalización adquiere todo su sentido: focalización obligada para garantizar de manera inmediata a los más vulnerables el derecho a no padecer hambre y universalidad progre-

[24] http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm

[25] Ver el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pacto que incorpora el Derecho a la Alimentación. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

siva para garantizar a todos de manera progresiva el acceso y disfrute de una alimentación adecuada, con pertinencia cultural y conforme a los gustos de cada uno.

El enfoque de derechos de la seguridad alimentaria implica necesariamente la identificación de los grupos vulnerables que se ven afectados por la desnutrición y el hambre. América Latina y el Caribe es víctima de fuertes desigualdades que se manifiestan en la discriminación de grupos y personas, como los indígenas y minorías étnicas, los sectores rurales y las mujeres. Además, se considera personas vulnerables a los ancianos, los niños lactantes y pequeños, las mujeres embarazadas y lactantes, los discapacitados y enfermos, las personas víctimas de conflictos y las personas marginales de zonas urbanas.[26]

d) Presupuesto para garantizar el derecho a la alimentación

El marco legal adecuado para garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación debe garantizar un mínimo presupuesto anual, adecuado a las necesidades y prioridades de cada país. Este presupuesto ha de ser progresivo, en la medida de las capacidades de cada gobierno, pero ha de cumplir varias funciones: a) asegurar la provisión de alimentos (o fondos para comprarlos) para los más vulnerables, b) proporcionar los medios para producir o comprar alimentos para los hogares con potencial, bien a través de actividades agropecuarias o no agrícolas, y c) velar por la inocuidad y la pertinencia cultural de los alimentos que consume toda la población del país.

Vía 2 (en paralelo o secuencial a la vía 1): Llevar el derecho a la alimentación a los ciudadanos

a) Comunicación y capacitación sobre el derecho a la alimentación

Con el fin de promover y compartir experiencias relativas al derecho a la alimentación es fundamental impulsar acciones de comunicación, capacitación e información a los ciudadanos sobre el derecho a la alimentación. Para esto se deben realizar actividades tanto a nivel de la sociedad civil, instituciones de Gobierno, del Congreso o Asamblea Legislativa y el poder judicial, que son los tres actores principales a la hora de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, así como ONGs involucradas en el tema y organismos internacionales, con el fin de coordinar acciones. También es importante desarrollar actividades de educación acerca del derecho a la alimentación, con centros escolares y de salud, municipios y otros donde la comunidad tenga representatividad.

b) Justiciabilidad, cumplimiento de la Ley y coordinación

[26] FAO (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. FAO, Roma.

Para que el Derecho a la Alimentación pueda ser exigido por los ciudadanos es fundamental que forme parte de la Constitución, y que se establezcan responsabilidades claras acerca de los organismos que lo coordinan y ejecutan. La sociedad civil debe estar informada y educada no sólo acerca de cuáles son sus derechos sino que también en lo relativo a quienes son los organismos responsables de aplicarlo y cuales son las instituciones, mecanismos y canales para poder reclamar la vulneración de este derecho, así como sobre las acciones y mecanismos de reparación. La justiciabilidad de este derecho ha de contar con instancias judiciales (juzgados, tribunales, magistrados), cuasi-judiciales (oficinas de derechos humanos, procuradores y defensores del pueblo) y administrativas (instancias superiores de los propios ministerios que puedan revertir acciones que violan el derecho a la alimentación y tomar medidas reparadoras). Es importante también contar con un sistema judicial consciente y comprometido para hacer cumplir este derecho, y castigar y reparar las violaciones. Hasta ahora, este derecho y otros DESC no parecen haberse introducido en el corpus legal (y/o penal) de la mayoría de los países.

c) Seguimiento y evaluación a nivel nacional

Es fundamental establecer responsabilidades y el grado de participación de las instituciones involucradas en la ejecución del derecho a al alimentación para evaluar resultados. Para ello es crucial hacer un mapeo de los grupos de interés involucrados en la operacionalización del derecho a la alimentación determinando sus grados de influencia. Al mismo tiempo es importante considerar los siguientes indicadores recomendados en el documento de FAO *El Derecho a la Alimentación en la Práctica*[27]:

- *Indicadores Estructurales* que miden la idoneidad de las estructuras jurídicas, información relativa a los derechos de propiedad y tenencia de tierras, normativas sobre inocuidad de alimentos y organismos de protección de consumidores
- *Indicadores de Proceso* que facilitan información sobre programas de reforma agraria y micro crédito, suministros de agua potable, transferencia de tecnología agraria, generación de ingresos, alimentos por trabajo y prestación de asistencia sanitaria a las comunidades.
- *Indicadores de Resultado* que registran los resultados de las medidas relativas al derecho a la alimentación.

ACCIONES LEGALES CONCRETAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La idea detrás de este apartado no es tener una lista detallada de todas las posibles acciones que se pueden llevar a cabo en un país para hacer efectivo el derecho a la alimentación, si no la de presentar de manera sencilla unas

[27] Ibid.

propuestas basadas en experiencia de terreno para ser leídas por políticos, diputados, jueces, fiscales, procuradores de los Derechos Humanos, asesores y funcionarios de Gobierno. El objetivo es proporcionar una lista (incompleta) sobre acciones especificas del derecho a la alimentación que pueden ser promovidas bien todas, bien alguna, sin un orden fijo y sin ser las únicas posibles. Todos sabemos que los tomadores de decisiones tienen poco tiempo y mucha información y necesitan insumos "palatables" y tangibles para poder avanzar en la consecución del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos.

Acciones para ser llevadas a cabo por instituciones del Estado (Gobierno, Parlamento y Jueces)

a) Elaboración de una Ley de seguridad alimentaria y/o derecho a la alimentación[28].

Uno de los caminos para materializar el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos y hacerlo una política de Estado es a través de la promulgación de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que establezca el marco regulatorio que conforme el sistema nacional de SAN, y asigne un mínimo presupuestario a la operativización de dicho sistema. Actualmente hay cuatro países que ya tienen Ley de Seguridad Alimentaria y nueve que tienen propuestas de ley en discusión.

b) Sensibilización de funcionarios públicos (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A la hora de abogar por la operativización del derecho a la alimentación, se hace evidente la necesidad de sensibilizar a los funcionarios públicos sobre los DESC y específicamente sobre el derecho a la alimentación con el fin de hacer llegar conocimientos a través de la realización de actividades (seminarios, encuentros, reuniones).

c) Formación sobre derecho a la alimentación. Instituciones vinculadas a los derechos humanos, como la Procuraduría, la universidad, o ciertos organismos internacionales y no gubernamentales pueden organizar capacitaciones sobre el tema.

d) Creación de la figura de Relator o Procurador nacional sobre derecho a la alimentación (u oficial en Procuraduría de Derechos Humanos). Existencia una persona permanente dedicada exclusivamente a la vigilancia del reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación, priorizando inicialmente a los sectores vulnerables. En función de cada país y su problemática de desnutrición, esta persona podría ser un funcionario de la Procuraduría o Defensoría del Pueblo o un Procurador especial en función de la gravedad del problema.

e) Certificados de lesiones graves o de defunción por causas de desnutrición aguda severa. Hasta ahora, según la mayoría de los protocolos médicos usados por los forenses, la desnutrición aguda severa no es causa de muerte,

[28] Ver apartados 4 y 5 arriba.

si no un condicionante más que induce una muerte por otras circunstancias (paro cardíaco, insuficiencia renal, etc.). Esta acción persigue implementar una recomendación dictada por los Directores de los Sistemas Nacionales Forenses con el fin de que se reconozca la desnutrición aguda severa como una lesión grave (física o psicológica) o causa legal de muerte. Para ello, se hace necesaria la capacitación a médicos forenses y así tener certificados legales que luego puedan ser utilizados como pruebas forenses ante los jueces, para exigir la responsabilidad que sea el caso.

f) Creación de juzgados especializados en derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de impartir justicia en estos derechos y asegurar un debido proceso para las personas que accionen en este sentido. En algunos países, se podría habilitar un Juzgado especial para recoger y dar seguimiento a denuncias que usen el derecho a la alimentación como argumento legal.

Acciones para ser llevadas a cabo por y para las organizaciones no estatales (sociedad civil, sector privado, iglesias, universidad)

a) Sensibilización de la sociedad civil. Campañas de educación y sensibilización de organizaciones de la sociedad civil y, si es necesario, apoyo a alianzas nacionales contra el hambre y por el derecho a la alimentación para actuar como plataforma que presione para el reconocimiento, respeto y materialización de este derecho.

b) Observatorio de seguridad alimentaria y nutricional y/o derecho a la alimentación. Apoyo a la creación de un organismo (vigilante-observador) compuesto mayoritariamente por miembros dirigentes de la sociedad civil, especialistas nacionales e internacionales. La función de este observatorio sería la investigación y análisis de las condiciones socio-económicas, los grupos vulnerables, las causas estructurales y coyunturales del hambre y la desnutrición, y mediante informes, síntesis de políticas, seminarios y notas de prensa, ejercer de vigilantes para que el Estado cumpla progresivamente este derecho, tan ligado al derecho a la vida.

c) Indicadores de seguimiento (reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación).

Entre los indicadores de seguimiento dirigidos al reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación, podemos mencionar los siguientes:

- Número de denuncias recibidas y formalizadas por violación de este derecho
- Número de dictámenes médicos legales por lesiones graves o causa de muerte provocadas por desnutrición aguda severa (daños físicos y psicológicos)
- Número de sentencias condenatorias por violación de este derecho
- Porcentaje de la Población que tiene conocimiento de este derecho

- Porcentaje de Gasto Publico por persona
- Salario mínimo rural y urbano frente al costo de la canasta básica alimentaria

d) Desarrollo de mecanismos que faciliten las acciones colectivas por parte de la sociedad civil.

La falta de un procedimiento especifico para reclamar la violación del derecho a la alimentación, que viene recogido en el PIDESC[29], no debe ser óbice para el no conocimiento de los casos por parte de los jueces, especialmente cuando este derecho aparece en la Carta Magna. De manera general, los extremadamente pobres y hambrientos son los menos organizados, los que menos pueden quejarse y los que menos acceso tienen a los tribunales y organismos cuasi-judiciales[30]. En este punto se propone establecer mecanismos para facilitar el procedimiento de interposición de acciones colectivas, como aquellas establecidas en las leyes de protección del consumidor o aquellas usadas a nivel internacional en casos de derechos humanos. Además, hay que promover una mayor vinculación de colegios profesionales y colectivos de abogados y activistas sociales en aquellos procedimientos de litigación estratégica a favor del derecho a la alimentación, para ir creando jurisprudencia que ayuda a hacer avanzar este derecho.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Aunque los datos recientes sobre el crecimiento en América Latina demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza[31], la situación no es exactamente la misma en las economías menos dinámicas y con menor tasa de crecimiento de Centroamérica, donde el PIB en promedio ha crecido apenas un 3 %, con notables diferencias entre países. En los seis países de Centroamérica[32] la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural: entre el 65%-70% de la pobreza total[33]. La gente que vive en el campo tiene el doble de posi-

[29] En este caso particular, el PIDESC carece de un instrumento legal internacional vinculante y aprobado por los países para canalizar, estudiar y dictaminar sobre las denuncias de violaciones de esos derechos. Desde hace más de 10 años se trabaja en un Protocolo Facultativo del PIDESC para abrir este espacio de reclamo y reparación.

[30] Esto ya fue bien recogido por Amartya Sen y Alex de Waal en sus análisis sobre las titulaciones de los hambrientos (o falta de ellas) y la falta de poder y representatividad de los más pobres para hacer oir su voz y reclamar su derecho a no morirse de hambre. Ver A. Sen (1981) *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.* Clarendon Press, Oxford. Y de Waal. A. (1997). *Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*. James Currey, Oxford.

[31] CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.

[32] Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

[33] RICHARDS, M. (2004). *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura en desarrollo rural.* Documento de trabajo 10. RUTA, ODI, DFID, FIDA, San

bilidades de ser pobre respecto a la población urbana[34]. El desarrollo rural centroamericano depende en buena medida del sector agropecuario[35], que en conjunto constituye la principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales[36]. El Banco Mundial estima que en Centroamérica el 20 % de la población vive con menos de un dólar por día. La síntesis de los informes y las encuestas y evaluaciones participativas indican que es muy probable que los pobres pertenezcan a grupos indígenas, familias numerosas, con poca o ninguna educación, un acceso a la tierra muy limitado (en su mayoría laderas erosionadas) y altamente vulnerables a los desastres naturales[37].

Desastres naturales como el Huracán Mitch en 1998, que afectó principalmente a Honduras y Nicaragua, los terremotos en el Salvador, la Tormenta Stan en septiembre 2005 en Guatemala, y las recientes inundaciones en Nicaragua, inciden negativamente en los frágiles activos de los pobres rurales centroamericanos[38]. A esto hay que añadir que la ayuda internacional al desarrollo rural se ha reducido dramáticamente en la última década[39]. Estos aspectos ayudan a explicar porque la subnutrición se ha reducido en América Latina y el Caribe durante los años noventa[40], mientras que en América Central ha subido del 17% al 20% en el mismo periodo.

José, Costa Rica.

[34] CAC (2002). *Seguridad Alimentaria en Centroamérica.* Consejo Agropecuario Centroamericano, Costa Rica.

[35] ODI (2003). *Options for rural poverty reduction in Central America*, ODI Briefing Paper, Enero, Londres.

[36] CEPAL-PMA (2003). *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. Panamá, 16-17 de diciembre 2003.

[37] SAUMA, P. (2004). *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, FIDA, San José.

[38] BONNARD, P. & S. REMANCUS (2002). *Food security update for the USAID mission in Honduras*. Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA), Washington, DC.

PAUL, C.L., E. DE LOMA-OSSORIO & C.A. ZELAYA (2003). *La Seguridad Alimentaria en Centroamérica*. Ponencia para 47° Reunión Anual del PCCMCA, 28-30 Abril, Ceiba, Honduras.

[39] A nivel mundial, la ayuda para la agricultura de los países en desarrollo ha caído el 65% entre 1988 y 1998. En América Central, USAID redujo un 93% su presupuesto para la agricultura entre 1991 y 2000.

[40] El porcentaje de población subnutrida ha pasado del 13% en 1990-92 al 10% en 2002-04 (FAO 2006).

Tabla 1
PROPORCIÓN DE PERSONAS SUBNUTRIDAS SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACIÓN[41]

	1990-92	1995-97	2001-2003
América Central	17	20	20
Costa Rica	6	5	4
El Salvador	12	14	11
Guatemala	16	21	23
Honduras	23	21	22
Nicaragua	30	33	27
Panamá	21	23	25

En tres de cada cinco hogares en la región centroamericana[42] hay al menos una necesidad básica insatisfecha, incidiendo directamente en el nivel de vida de las familias. Esta pobreza (entendida como privación de necesidades básicas) se registra en mayor grado en el área rural y en particular en los hogares indígenas, en donde son más palpables las inequidades por la falta de acceso a los servicios educativos, de agua potable y saneamiento básico, notable carencia de vivienda digna, difícil acceso a los servicios de salud y a medios para alcanzar una adecuada nutrición, llegando al extremo de que el 76,6% de la población rural padece pobreza extrema. En casos como el de República Dominicana, los hogares con desnutrición crónica destinan el 82% de sus ingresos a la compra de alimentos[43]. La síntesis de los informes y las encuestas y evaluaciones participativas indican que es muy probable que los pobres pertenezcan a grupos indígenas, familias numerosas, con poca o ninguna educación, un acceso a la tierra muy limitado (en su mayoría laderas erosionadas) y altamente vulnerables a los desastres naturales[44]. Todos ellos tienen su derecho a la alimentación vulnerado, desde hace cientos de años, y los gobiernos democráticos de la región parecen no hacer suficiente para revertir esta situación. Aunque se están produciendo claros indicios de que la situación está adquiriendo relevancia política (ver cuadro 1 y punto 4).

Los Estados parte del Sistema de Integración Centro Americana (SICA) se encuentran en una etapa de transición nutricional donde conviven serios problemas de desnutrición crónica infantil con alarmantes tasas de crecimien-

[41] FAO (2006). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO Roma.

[42] PNUD (2003). *Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

[43] ENDESA (2002). *Encuesta Nacional de Salud, Republica Dominicana*.

[44] SAUMA, P. (2004). *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, FIDA, San José.

to de la obesidad y el sobrepeso, producto de una dieta y un estilo de vida inadecuado[45]. Este fenómeno se está convirtiendo ya en serio problema de salud pública. De hecho, cada vez es más frecuente que niños desnutridos se transformen luego en adultos obesos, lo cual permite que en un mismo hogar pobre se encuentren personas obesas y desnutridas a la vez[46].

En apoyo al esfuerzo por erradicar la malnutrición y la pobreza, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) aprobó en el año 2006 una resolución en la que establece los lineamientos estratégicos para el diseño e implementación de una política centroamericana de seguridad alimentaria y nutricional[47]. En septiembre de ese mismo año se realizó en Guatemala una reunión con las comisiones agropecuaria y de salud de los órganos legislativos de los estados del SICA, cuyo objetivo fue promover el desarrollo de acciones regionales coordinadas, complementarias y sostenidas, destinadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población centroamericana y de República Dominicana, en congruencia con la Iniciativa "*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*" y "*La visión del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010*". Como resultado de este evento se acordó reconocer a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un Derecho humano, que debe ser abordado de forma intersectorial, por lo que es necesario incluirlo como tal en el diseño de políticas, programas e instrumentos desarrollados en la región, así como en las acciones destinadas a reforzar las capacidades técnicas de los gobiernos en la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación, insertándola en los marcos legales y en la ejecución cotidiana apoyada en la Instancia Técnica Conjunta de SAN[48].

En esa línea, se tienen planteadas diversas actividades durante el 2008 para establecer encuentros parlamentarios en el área centroamericana, que sirvan para homologar la legislación existente en Guatemala con las propuestas

[45] POPKIN, B.M. (2003). *The nutrition transition in the developing countries*. Development Policy Review 21 (5-6): 581-597.

[46] DOAK C, MONTEIRO C, POPKIN B.M. (1999). *The coexistence of obesity and undernutrition in the same households is an emerging phenomena in lower income countries*. FASEB Journal 13: 673-672.

[47] En estos lineamientos hay una serie de principios y en el primero de ellos se expresa que "El respeto al derecho humano a la alimentación, el cual es superior a cualquier otra situación de naturaleza política, económica o social, por encontrarse íntimamente relacionado con el derecho a una vida digna".

[48] La Instancia Técnica Conjunta Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional (ITCR-SAN) está formada por las siguientes instituciones en el marco del SICA (Sistema de Integración de Centroamérica: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana), INCAP/OPS (Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá/Organización Panamericana de la Salud), S-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano), SE-CCAD (Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo), CRRHA (Comité Regional de Recursos Hídricos), BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), FEMICA (Federación de Municipalidades de Centroamérica), OSPESCA (Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano), S-CSUCA (Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano), SG-CEC Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central).

de Ley de otros países y permitan que todos los países miembros del SICA posean un marco normativo homogéneo, con principios comunes susceptibles de integrarse en el futuro.

CÓMO LEVANTAR EL PERFIL DEL HAMBRE: LO POLÍTICO Y LO LEGAL EN GUATEMALA

Guatemala es un país pequeño donde viven casi doce millones de habitantes, siendo un territorio mayoritariamente forestal y alberga una enorme biodiversidad que está progresivamente perdiendo por culpa de la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola[49]. El ingreso promedio per cápita ha venido aumentando en los últimos años, pasando de 1.700 dólares anuales en 2000 a 2.130 en 2003[50]. La agricultura representaba el 22,5% del PIB en 2002, aportando el 38,7% del empleo y las dos terceras partes de las exportaciones del país, en un contexto donde el 5% de la población tiene la propiedad del 70% de la tierra. La estructura productiva agraria es de naturaleza dual, básicamente dividida en un sector moderno, orientado hacia los cultivos de exportación (café, azúcar, banano, frutas y hortalizas), y un sector tradicional de agricultura predominantemente marginal orientado hacia el mercado interno y la subsistencia[51].

La situación tradicionalmente muy precaria de los agricultores de subsistencia se ha vuelto aún mas desamparada desde que en los años noventa el gobierno, presionado por el FMI y el Banco Mundial, eliminó los servicios públicos de asistencia técnica al campesino[52]. Por otro lado, la creciente concentración del mercado de productos agroalimentarios en manos de unas cuantas empresas (grandes superficies y supermercados) plantea un nuevo escenario, en el cual los pequeños agricultores pobres han de aprender a competir[53]. Tras más de 500 años de poder y riqueza concentrado en unas cuantas familias y más de 50 años de dictaduras militares, a menudo violentas y crueles, en 1986 se inicia el proceso del re-establecimiento de una democracia representativa, proceso que culmina en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz que dan por finalizada una sangrienta guerra civil de 36 años, con un balance final de más

[49] SHRIAR, A.J. (2002). *Food Security, Land Use and Deforestation in Northern Guatemala*. Food Policy 27 (4): 395-414.

[50] BANCO MUNDIAL (2003). *La pobreza en Guatemala*. Banco Mundial, Washington DC.

[51] CARRERA CRUZ, J. (2001). *Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala*. Documentos Técnicos n.º 4. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

[52] Por ejemplo, la reducción drástica del personal de DIGESA (Dirección General de Extensión Agraria del MAGA).

[53] REARDON, T., J. BERDEGUÉ & J. FARRINGTON (2002). *Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere?* Natural Resource Perspectives 81, December. ODI, London, UK.

de cien mil muertos, un millón de desplazados y más de 40.000 desaparecidos, la mayoría pertenecientes a la población maya.

El 24% de la población vive en condiciones de extrema pobreza, mientras que la tasa de los niños afectados por desnutrición crónica es de 49,3%[54], la más alta de América Latina y el Caribe (incluido Haití). El 48,7% de la población son indígenas, en su mayoría maya[55]. La pobreza es acentuada y creciente y tiene principalmente cara rural, indígena y de mujer[56]. Aumentó del 60 al 75% entre 1960 y 1990, y en la población rural subió del 57 al 85%, según la CEPAL. Los niveles de concentración de la riqueza alcanzan grandes desigualdades, el 10% de la población más rica concentra la mitad de todos los ingresos del país[57]. La desnutrición crónica infantil es un cadena perpetua que no tiene solución, una vez que se pasa la ventana de oportunidad de los tres primeros años, y la minusvalía física y mental que deja en el individuo no se recupera por mucho que se le alimente después[58]. Esta tasa es más alta en las poblaciones indígenas (69,5%), donde la pobreza también es más extrema. Esta tasa es la más alta en la región y una de las mayores del mundo, a la par de los peores países africanos.

En Enero de 2004 inició el Gobierno del Presidente Oscar Berger que desde el principio dio una notable visibilidad al tema del hambre y la seguridad alimentaria. En el equipo de Gobierno de Berger estaba Andrés Botrán, comisionado presidencial[59] del Frente Nacional contra el Hambre. Durante los cuatro años de Presidencia de Berger, y con el impulso notable del Comisionado Botrán, la seguridad alimentaria se consiguió institucionalizar en el país como una verdadera política de Estado[60], involucrando a la sociedad civil, el sector privado, el Parlamento, el Defensor del Pueblo, la Universidad, la Iglesia e incluso los partidos de la oposición.

El Frente Nacional contra el Hambre fue poco a poco posicionando el combate al hambre crónica entre los diferentes sectores, consiguiendo que el tema se posicionara en los medios de comunicación y empezara a "sonar"

---

[54] Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2002. Guatemala.

[55] ADAMS, R. & S. BASTOS (2003). *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000,* CIRMA, Antigua Guatemala.

[56] SNU (2003). *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala.* Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de Naciones Unidas, Guatemala.

[57] Su índice Gini está entre los peores del mundo: ocupa el lugar 13 de 111 países evaluados en el 2000 por el PNUD.

[58] IVANOVIC, D.M. *et al.* (2000). Long-term effects of severe undernutrition during the first year of life on brain development and learning in Chilean high-school graduates. Nutrition 16 (11-12): 1056-1063. Aquí se demuestra con niños chilenos que la desnutrición crónica afecta negativamente al coeficiente intelectual y al desarrollo de masa cerebral cuando son mayores.

[59] Esta figura era bastante anómala en el sistema institucional guatemalteco, ya que los Comisionados tenían categoría de ministro pero no tenían ministerio ni fondos.

[60] De hecho, el nuevo Gobierno de Álvaro Colom, que entró en activo en Enero 2008, ha mantenido las estructuras creadas en el Gobierno de Berger y mantiene la seguridad alimentaria como una de las grandes prioridades del Gobierno.

como un tema serio de agenda pública. Todavía siendo Comisionado Presidencial, Andrés Botrán consiguió negociar un borrador de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional con la sociedad civil, representada por la Mesa Nacional Alimentaria, lo cual llevó varios meses pero fue un avance notable. Posteriormente, esa propuesta de ley fue impulsada en el Congreso, y negociada con los diferentes partidos políticos, para finalmente ser aprobada en Abril 2005[61].

¿HA SIDO ÚTIL LA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE GUATEMALA? REFLEXIONES TRAS TRES AÑOS DE VIGENCIA

Si vemos los avances institucionales, programáticos y presupuestarios de Guatemala desde la aprobación de la ley (ver abajo), podríamos concluir que la Ley ha estimulado el debate y la acción contra el hambre en el país, haciendo de la lucha contra el hambre una verdadera política de Estado y afianzando el derecho a la alimentación como instrumento legal que establece derechos y obligaciones hacia los hogares más vulnerables y ayuda a darle seguimiento a las acciones de Gobierno. A modo de ejemplo, al hacer el balance de los cuatro años de Gobierno, el Vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, destacó que se había hecho un análisis de cuanto había invertido el Gobierno de Guatemala en programas de lucha contra el hambre durante el mandato (auditoría interna de gasto público) llegando a la cifra de 1.100 millones de quetzales (143 millones de USD). Sea esta cifra real o no, al menos refleja un notable perfil de la inversión social en seguridad alimentaria del Gobierno, cosa que anteriormente no pasaba.

Esta ley transformó el Frente Nacional contra el Hambre (una anomalía institucional efímera) en la Secretaría Presidencial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (con carácter ministerial y bien anclada en el ordenamiento administrativo nacional, y por tanto permanente). Y el Comisionado Presidencial se transformó en Secretario. Además, esta ley reforzó el derecho a la alimentación en Guatemala, pues reconocía la seguridad alimentaria como un derecho y destacaba la obligación del Estado para garantizarlo a todos sus ciudadanos, reforzando el artículo correspondiente de la Constitución (que había estado olvidado y sin uso). Otro aspecto importante de la Ley SAN es que establece que hay que asignar los recursos necesarios y apropiados para acabar con la inseguridad alimentaria de la población, especialmente de la más vulnerable. Esta asignación presupuestaria incluye un mínimo presupuestario para programas de lucha contra el hambre, establecido en la ley, lo cual pone un suelo a los gastos y asegura su progresividad futura. Además de esta sostenibilidad

[61] Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Abril 2005, http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf

institucional, que ya ha traspasado gobiernos de distinto color, tras la promulgación de la Ley SAN se han alcanzado los siguientes progresos concretos en el país:

- Establecimiento de un Consejo Nacional de seguridad alimentaria y nutricional (CONASAN) con participación de siete representantes de la sociedad civil, una secretaria Presidencial de SAN (SESAN) asesorada por una Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) y un grupo de instituciones de apoyo (GIA) que articulan a la cooperación internacional.
- Fortalecimiento del Vice-ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) que maneja aproximadamente el 60% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Establecimiento de una Comisión Legislativa de Seguridad Alimentaria (CLSA) en el Congreso de la República.
- Creación de un Centro de Información y Coordinación de SAN (CICSAN) que funciona en la SESAN y recoge información de fuentes oficiales, analizando constantemente posibles situaciones de riesgo alimentario[62].
- Un Plan de Acción en Derechos Humanos 2007-2017 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) que contempla el Derecho a la Alimentación como línea de intervención. Esta comisión tiene la función de velar porque el Derecho a la Alimentación (y el resto de Derechos Humanos) alcance mayores niveles de coordinación entre Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo vinculando a estas instancias con el organismo judicial y la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Se encuentran en proceso de fortalecimiento una mesa técnica en SAN a lo interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos que emitirá un informe anual con propuestas de correctivos a las políticas y planes de gobierno[63].
- Se han conformado 17 comisiones SAN a nivel departamental (CODESAN) y 74 comisiones SAN a nivel municipal (COMUSAN) que funcionan a lo interno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fundamentados en la Ley de Descentralización. Estas comisiones ayudar a vincular acciones con la parte operativa de los Ministerios y ONGs locales.
- Se estructuró un Sistema de Pronostico de Cosechas que unifica esfuerzos de distintos ministerios y secretarías, aunando esfuerzos con la cooperación internacional para determinar el crecimiento de los cultivos y prever situaciones de crisis alimentaria.

[62] http://www.cicsan.gob.gt

[63] Según lo establecido en la Ley SAN.

- Se ha concertado con la sociedad civil y con otros ministerios del Gobierno una Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica que funcionará como parte de las responsabilidades Ministeriales. En apoyo de esta estrategia, el Sistema de Naciones Unidas de Guatemala diseñó un programa de apoyo multiagencia para el 2008.
- Se aprobó recientemente, tras un amplio proceso de preparación y consenso, un Plan Estratégico Nacional de SAN (PESAN)[64]. Previo a su aprobación por el CONASAN fue sometido a un exhaustivo ajuste por parte de los representantes sociales que dedicaron largas jornadas al consenso interno en la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS)[65].
- Existen tres iniciativas que involucran al sector privado, a través de la responsabilidad social empresarial, (i) *Banco de Alimentos de Guatemala* que acoge a las 10 empresas más fuertes de Guatemala vinculadas a la producción alimentaria y que donan alimentos para cubrir cinturones de pobreza que circundan el casco urbano de la ciudad capital. (ii) Dinamización de economías locales por medio de la producción de hortalizas frescas para la exportación en áreas vulnerables a la inseguridad alimentaria. En esta labor se dota a los pequeños productores de capacitación e insumos para producir y la empresa contratista adquiere el compromiso de compra al final del ciclo. (iii) Proyecto de certificación de maíz para la industria nacional, con el objetivo de incentivar la compra local para programas de ayuda alimentaria, concretamente para que la maíz nacional se pueda usar para fabricar una papilla nutritiva denominada Vitacereal que se el reparte en comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria.
- Finalmente, la sociedad civil guatemalteca ha tomado plena consciencia de la importancia del derecho a la alimentación como instrumento para conseguir que todos los guatemaltecos tengan acceso a un mínimo alimentario suficiente para llevar una vida digna. De hecho, en Guatemala hay una notable efervescencia de organizaciones, informes y acciones a favor de este derecho, siendo actualmente uno de los países más activos del mundo en este campo. Recientemente han aparecido numerosas publicaciones desde ciertos grupos que hacen referencia a este derecho y

[64] El proceso de construcción de este plan fue un notable ejercicio de planificación y validación conjunta, pues se desarrollaron más de 20 talleres a nivel regional y central, con una participación de 500 actores vinculados a la SAN.

[65] En el Artículo 25 de la Ley del SINASAN se crea la instancia de Consulta y Participación Social y según el reglamento estará conformado por representantes de los sectores indígena, campesino, empresarial, iglesias, académico, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y colegios de profesionales.

sus violaciones, bien sean desde un punto de vista del acceso a la tierra, del salario mínimo rural o del precio de las tortillas[66].

LOS DESAFÍOS PENDIENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA

A pesar de los avances institucionales y programáticos mostrados en el epígrafe anterior y de la consolidación del derecho a la alimentación como enfoque de acción de Gobierno y sociedad civil[67], la magnitud del hambre en Guatemala frente a estos tímidos primeros pasos implica que todavía queda mucho por hacer, y que los desafíos de futuro son inmensamente mayores que los avances del pasado. De hecho, el derecho a la alimentación es todavía un gran desconocido, no sólo para aquellos hambrientos que lo tienen vulnerado, si no para los funcionarios del Estado (entendido aquí como Gobierno, poder legislativo y judicial) que tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y hacerlo efectivo[68].

Contrariamente a la creencia popular, muy arraigada en ciertos sectores de la sociedad civil organizada guatemalteca, no es la resistencia de los funcionarios del Estado que están obligados a hacer valer ese derecho lo que impide avances, si no el desconocimiento absoluto de la mera existencia del mismo o de cómo llevarlo a la práctica, tanto por parte de los garantes (funcionarios de Gobierno, jueces y abogados), como de los sujetos de derecho (los ciudadanos) y de los observadores (la Procuraduría de Derechos Humanos o el

[66] ACTIONAID-FIAN (2005). *El derecho humano a la alimentación en Guatemala*. Guatemala. http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH280.pdf

CIIDH (2006). *Aún tenemos hambre…Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala a diez años de la firma de los Acuerdos de Paz*. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. www.ciidh.org.

CIIDH (2006). *Alimentación, derecho desnutrido. Análisis de la política de seguridad alimentaria de Guatemala*.

Naciones Unidas (2006). *Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación (Jean Ziegler) sobre su misión a Guatemala*. Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 18 Enero de 2006. E/CN.4/2006/44/Add.1 http://www.acnur.org/pais/docs/1288.pdf

VARIOS AUTORES (2007). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala. Monitoreo de las directrices voluntarias*. CONGCOOP, Pastoral de la Tierra Interdiocesana, CIIDH y REDSSAG.

FIAN-CIIDH (2007). *Avances en la implementación del derecho a la alimentación en Guatemala*. http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/guatemalap.pdf. Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre

[67] A tal punto que Guatemala ya figura como referente mundial en los avances en este campo, especialmente en lo referente a la ley SAN y su proceso de construcción, y al activismo de las organizaciones de la sociedad civil.

[68] "*Ni visto ni oído, el derecho a la alimentación es un desconocido*". Esa fue la frase que sobresalió de manera coloquial entre los participantes del taller promovido por el Grupo Interinstitucional de SAN (GISAN) que buscaba determinar las causas de la baja credibilidad en un derecho humano tan importante para la población guatemalteca. Al final del taller, se concluyó que el problema central que enfrenta el Derecho a la Alimentación en su proceso de implementación progresiva es el desconocimiento de su existencia y el desconocimiento de las implicaciones de su reconocimiento en una ley ordinaria.

Defensor del Pueblo). Por citar ejemplos que pueden ser ilustrativos: el perfil académico con que reclutan a los funcionarios públicos, que son los responsables institucionales de garantizar el ejercicio de este derecho, no contempla conocimientos mínimos sobre derechos humanos, ni políticos y civiles, ni los DESC. No existen instituciones dedicadas a formarlos en esta materia. Se evidencia una débil estructura institucional para entablar acciones coercitivas en casos de violación. Las políticas y planes gubernamentales no se evalúan a la luz del enfoque de Derechos Humanos. Los sujetos del derecho no cuentan con herramientas para exigir el cumplimiento. Los observadores nacionales e internacionales no hacen demasiados esfuerzos para difundir la existencia de una ley o una política que reconoce el derecho, porque en algunos casos tampoco saben de su existencia o estructura.

La primera barrera que se esta superando en Guatemala es la de la terminología y los conceptos, puesto que en los países de la región centroamericana se utiliza el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) para asumir una visión integral, largamente concensuada, que acoge cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos. En ese sentido, el concepto de SAN no incorporaba la idea de derecho y, por ende, el derecho a la alimentación choca con una natural resistencia de los técnicos y políticos, dado que parece un derecho nuevo y desconocido que tiene que encontrar su espacio en el imaginario colectivo. La ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) precisamente reconoce el derecho de toda persona a la SAN, pero no especifica el derecho a una alimentación adecuada. Los técnicos y expertos han revivido recuerdos de una vieja polémica ¿el derecho a la alimentación incorpora a la SAN o viceversa? ¿La Seguridad Alimentaria contiene o no a la parte Nutricional? Equiparada al nuevo dilema: Si adherimos la palabra *adecuada*, el concepto del derecho humano a la alimentación ¿esta completo o deja por fuera ámbitos nutricionales? Esos debates sobre conceptos y paradigmas nos retrotraen a la constante dicotomía de abordaje del hambre en la región en general y en Guatemala particularmente: el abordaje agronómico-económico versus el abordaje médico-nutricional. Y el debate sigue abierto…

Los resultados de entrevistas y discusiones técnicas durante el 2007 permitieron concluir que *promoción y capacitación*[69] eran los primeros ámbitos de acción en que el SINASAN debía ser apoyado para alcanzar pleno ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada o a la SAN.

[69] FAO, 2006. Op. cit.

Cuadro 4
Proyecto de apoyo de FAO al Derecho a la Alimentación en Guatemala (PROCADA)

El 3 de agosto de 2007, en el marco del V Congreso Americano de Derecho Agrario, se hace pública la puesta en marcha del Proyecto de Promoción y Capacitación para la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación en Guatemala (PROCADA), apoyado técnicamente por FAO y financieramente por el Gobierno Alemán. Tras los primeros seis meses, el PROCADA ha sido bien acogido por entidades gubernamentales, de la sociedad civil y la cooperación internacional, así como por partidos políticos de oposición, que ven el tema del derecho a la alimentación como algo nuevo pero con potencial para aspirar a la seguridad alimentaria y nutricional de los guatemaltecos. De hecho, el PROCADA estuvo muy activo durante la campaña electoral de finales del 2007 trabajando con todos los candidatos presidenciales para colocar el derecho a la alimentación y la desnutrición crónica infantil como tema central de todos los programas electorales. Tras ganar Álvaro Colom, del partido UNE, declaró que la seguridad alimentaria sería una de las cinco prioridades de su gobierno.

Las limitaciones actuales y los desafíos que enfrenta el derecho a la alimentación en su proceso de consolidación progresiva a nivel político y legal en Guatemala son los siguientes:

1. El aumento en el gasto público destinado a los programas de seguridad alimentaria y nutricional no garantiza por sí sólo una mejoría de la situación[70]. Resulta difícil esperar buenos resultados de programas que no aplican principios de derechos humanos, tales como la participación y el empoderamiento de los procesos de desarrollo. Los titulares del derecho deben participar de manera organizada en el proceso de focalización de los más vulnerables y deben estar empoderados de los procesos mismos y de los mecanismos de rendición de cuentas.
2. Si no se establece el punto de partida, difícilmente se podrán medir los avances de reducción del hambre que deberían acompañar a este progreso institucional y a la mayor inversión social. Es necesario un monitoreo regular de la situación nutricional, saber dónde estamos actualmente y medir el recorrido en el tiempo, y la efectividad de los programas en curso, para poder corregirlos y adaptarlos en caso de necesidad[71].
3. Lo que no figura en los medios de prensa, no existe para la opinión pública ni para los políticos. Un monitoreo realizado durante un mes

[70] De hecho, tras la enorme inversión que ha realizado el Estado Guatemalteco en programas de seguridad alimentaria (ver arriba), no parece que haya habido una notable reducción de la desnutrición crónica en el país.

[71] Lamentablemente, la encuesta más reciente que recoge la desnutrición crónica en menores de tres años fue realizada en 2002 (ENSMI), junto a un censo de talla de escolares de segundo grado (9-11 años) que fue llevado a cabo el mismo año. Desde entonces, poco se sabe de la evolución de la desnutrición crónica infantil, y mucho menos del impacto conseguido durante el Gobierno de Berger, a través del accionar del Secretario de Seguridad Alimentaria Botrán y la SESAN.

en los medio escritos de comunicación en Guatemala arrojó una triste verdad: los temas relacionados con la SAN se mencionaron brevemente en 13 ocasiones, nunca en las páginas principales de los diarios[72], ni enfocadas desde una perspectiva de derecho y ninguna hacía referencia directa, ni siquiera como contexto, a la Seguridad Alimentaria o el Derecho a la Alimentación[73]. Aunque se ha progresado con respecto a la situación de hace cuatro años (cuando el tema nunca aparecía en la prensa o sólo para mostrar muertes por hambrunas), el hambre y el derecho a la alimentación no están consiguiendo la visibilidad que merece un problema nacional. La batalla por la visibilidad, por hacer de esto un tema de debate regular y conocido por todos, es uno de los temas claves de este nuevo Gobierno de Colom. Hay que mantener el tema en el ojo público para que no se caiga de la agenda política. La voluntad política se mantiene constante cuando es impulsada por la exigencia de los titulares del derecho, en la medida en que la intensidad de la demanda aumenta, aumenta también la atención de los tomadores de decisión

4. Muchos datos e indicadores de desnutrición y subnutrición, así como las acciones o normativas relacionadas sólo se discuten a nivel de Ministerios del ramo e instituciones de cooperación, normalmente a nivel de capital, y a veces a nivel departamental. Esta información no suele fluir al nivel local o municipal, con lo que se crea una brecha de desconocimiento que interrumpe la realización de acciones concretas y que nunca hace evidente a los gestores locales ni a los beneficiarios de los programas que se están realizando acciones para hacer cumplir o garantizar el derecho a la alimentación. Este derecho nunca se ve en el campo.
5. Las autoridades geográficamente más cercanas a los hambrientos son los alcaldes municipales y sus corporaciones. Para que estos funcionarios se involucren en la solución del problema hará falta que la población les exprese su inconformidad ante la situación de inseguridad alimentaria y les amenace con el más duro castigo para un político: la negación del voto. Para ello, hará falta una sensibilización de los más vulnerables, y crear espacios para que los "sin voz" puedan expresar sus reclamos a los gestores locales.
6. La aprobación de una Ley que reconoce el Derecho a la Alimentación no concluye un proceso. La ley no quietará el hambre de Guatemala. Es sólo el primer peldaño de largo camino, un camino que durará muchos años, que incluirá a numerosos gobiernos, a cientos de políticos y a miles de funcionarios públicos. La ley ayuda a establecer el sistema de

[72] Las páginas 2 a 5 son las de mayor índice de lectura y todas las noticias fueron publicadas en páginas pares, que regularmente se leen menos.

[73] Monitoreo realizado del 13 de noviembre al 02 de diciembre 2007, para alimentar el documento de estrategia de comunicación 2008-2009, de PROCADA en Guatemala.

instituciones que van a llevar a cabo esta tarea y las dota de un mandato y un presupuesto. Pero no crea voluntad política, ni construye organización social.

7. Una denuncia pública de un solo caso de violación no tiene demasiado sentido si no tiene como consecuencia el inicio de un proceso legal paralelo para desarrollar sanciones judiciales que sienten jurisprudencia. Hacen falta más denuncias y también más seguimiento de los procesos legales. Como ya se ha mencionado anteriormente, en Guatemala hay una carencia total de jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación, y eso no ayuda a su materialización[74].

A MODO DE EPÍLOGO

Aunque el camino es largo, estamos avanzando, y aunque vamos lentos, al menos marchamos y no nos detenemos ni retrocedemos; y por ahora vamos los primeros. Esta frase podría resumir el contenido de este trabajo en relación a los avances de América Latina y el Caribe en la realización progresiva del derecho a la alimentación para toda su población. Actualmente, la Región es el continente más avanzado en términos de leyes, instituciones, sensibilización y conocimiento público sobre derecho a la alimentación, aunque todavía queda muchísimo por hacer. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su territorio, presentando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África. En Asia ha habido un avance significativo en la India, pero no tanto en otros países; mientras que en África se cuenta con una constitución muy reconocida en Sudáfrica y un programa nacional para implementar el derecho a la alimentación en Sierra Leona, pero en ambos casos no se cuenta todavía con leyes, una institucionalidad fuerte ni casos de justiciabilidad que puedan ser usados para montar argumentación legal.

En la región hay cuatro leyes de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Guatemala y Ecuador) y nueve proyectos de ley en discusión en Nicaragua, Panamá, Honduras, Perú, México, Paraguay, Bolivia, Costa Rica y Haití. Además, hay numerosos países donde los propios presidentes están impulsando programas nacionales prioritarios contra la desnutrición crónica infantil (Lula y el Fome Zero de Brasil, que fue el precursor de este impulso político, Evo Morales y el Desnutrición Cero de Bolivia, Alan García y el Programa de

[74] En el año 2006 se presentó un primer caso de justiciabilidad del derecho a la alimentación, al utilizar un juez de Quezaltenango el argumento del derecho a la alimentación para devolver a una empleada el puesto de trabajo que había perdido y fallar a su favor con medidas económicas compensatorias. Lamentablemente, el proceso fue llevado al Tribunal Supremo y la sentencia fue revocada, pues el equipo de abogados de la compañía convenció a los miembros del Tribunal de que no había jurisprudencia y de que el caso no se sostenía.

Desnutrición Crónica de Perú, Oscar Berger y el Programa de Erradicación de la Desnutrición Crónica de Guatemala, y Daniel Ortega y el Hambre Cero de Nicaragua). A estos países habría que sumarle a Panamá con el Presidente Torrijos, Álvaro Uribe en Colombia, Nicanor Duarte en Paraguay, entre otros que también han manifestado públicamente su apoyo a este tipo de acciones. Este impulso político a nivel nacional, sub-regional y regional[75], junto al desarrollo de los marcos legales que protegen el derecho a la alimentación, colocan a América Latina como la única región en desarrollo en la cual acabar con el hambre es una meta posible en nuestra generación, y que está a la vanguardia en la implementación del derecho a la alimentación para sus habitantes. Podemos hacerlo, queremos hacerlo y sabemos hacerlo. Por tanto, vamos a hacerlo antes del 2015.

[75] Que tiene su manifestación más evidente en las numerosas declaraciones públicas de apoyo que ha recibido la Iniciativa "*América Latina y Caribe sin Hambre*". Ver apartado 2. www.rlc.fao.org/iniciativa

UN EJEMPLO DE PROMOCIÓN LOCAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: LA MESA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE JOCOTÁN

Carlos Arriola Monasterio
Médico cirujano y miembro de la Mesa para la Seguridad Alimentaria de Jocotán

A. **A MANERA DE CONTEXTO**

Guatemala, es una república situada en el territorio Centro Americano, con una superficie de 108,889 Kms. cuadrados, con una población actual, según último censo de casi cerca de los doce millones de habitantes.

El país tiene la característica de ser una población multicultural, multiétnica y plurilingüe, en donde habitan más de 23 etnias diferentes, cada una con sus características particulares. De una gran riqueza natural y cultural, pero pobre en desarrollo, en donde los rasgos de la colonia siguen imperantes, tales como los minifundios y los latifundios, lo cual ha hecho que las condiciones y oportunidades de desarrollo sean muy desequilibradas e inequitativas, generando fenómenos de extrema riqueza en una minoría y de extrema pobreza en una mayoría. Según los últimos datos de Desarrollo Humano proporcionado por el Programa de las Naciones Unidades, Guatemala se encuentra en las condiciones de mucho riesgo, con un índice de 0.54.

Dentro de las divisiones administrativas territoriales que se han hecho del país, se cuenta con 23 departamentos y 320 municipios. La zona oriental está formada por los departamentos de Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.

El Departamento de Chiquimula está formado jurídicamente por 11 municipios, de los cuales cuatro son los que forman la región Ch´ortí, Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa. Para fines de realizar acciones la Dirección General de Servicios de Salud del Departamento de Chiquimula ha dividido la región en dos regiones, él área Perla y el área Ch´orti´.

Esta división obedece básicamente a razones de riqueza y desarrollo, ya que la región Perla, tiene municipios con economías fuertes, alta producción agrícola y fuerte comercialización, mientras que la región Ch´orti´ es todo lo contrario, está formada por municipios que se caracterizan por ser eminentemente indígenas, con precarias condiciones de vida e indicadores totalmente adversos al desarrollo social tales como, una tasa de analfabetismo de 65 %,

una mortalidad infantil de 56 x 1000 nacidos vivos y una mortalidad materna de 126 X 100,000 nacidos vivos y al igual que en el resto del país un bajo ingreso económico estimado en Q 10 diarios, y como etnia Chortí según el informe de Desarrollo Humano del 2005 con una ponderación de 0.38, convirtiéndolo en el más bajo del país.

Algunas de las características importantes de la zona son:

Clima

El cual es considerado sub tropical, con temperaturas promedio de 30º centígrados. Se distinguen dos estaciones climáticas al año, invierno y verano, cada una con un tiempo de 6 meses. Por lo árido de la región y la deforestación constante de la zona la precipitación pluvial cada año va en disminución, lo cual genera en la zona condiciones desastrosas para la agricultura.

Suelos

La gran parte del área de la región comprende suelos sobre materiales sedimentarios y metamórficos, son poco profundos y ocupan relieves escarpados y están seriamente erosionados. Antiguamente toda el área estuvo poblada de bosques, gran parte fue deforestada para la siembra del maíz, en los últimos años del café, y luego abandonada, por esta razón la vegetación actual está formada en su mayoría por maleza y matorrales, lo cual hace que los suelos no sean aptos para los cultivos limpios. Un 5 % del área está constituido por los suelos de los valles, los cuales pueden utilizarse para cultivos limpios, se pueden regar y cultivar una o dos veces al año.

Agricultura

De acuerdo a las condiciones culturales de la región, la población se dedica casi exclusivamente a la siembra del maíz para consumo diario, como alimento fundamental de la dieta guatemalteca. Pero por las condiciones mencionadas en párrafos anteriores, este cultivo depende exclusivamente de la lluvia, es decir, que cuando el invierno es bueno la cosecha de maíz será igual y por lo tanto la alimentación está garantizada, todo lo contrario si no llueve.

También se consume menor cantidad el fríjol y algunas verduras y hortalizas. En algunas zonas, principalmente los sitios de mayor altura, se acostumbra la segunda siembra, la cual se hace con maicillo, (sorgo) grano que se utiliza para alimentar aves.

En los últimos años la zona cambio drásticamente al cultivo del café, lo cual generó más deforestación y un falso crecimiento económico, pero a raíz de la crisis internacional del café en el año 2000 y 2001, estas tierras están siendo abandonadas y las expectativas de producción son míninas.

Se mencionan todos los aspectos anteriores para poner al lector en contexto de la zona, y que así pueda tener una radiografía muy general de las

condiciones de vida de la región Chortí y entender entonces el porque del papel de la sociedad civil en aras de paliar las crisis y de buscar alternativas de garantizar a la población el derecho a la alimentación.

B. **LO QUE GENERÓ LA CRISIS**

En el año 2001 el municipio de Jocotán fue conocido a nivel nacional e internacional por la "Crisis Nutricional" que afectó la zona, una crisis que fue desatada por los medios periodísticos en respuesta a señalamientos fuertes de actos de corrupción que el gobierno central de ese año estaba cometiendo y, como medio para evidenciar la ineptitud de las autoridades asociada a los escándalos de malversación de fondos, la prensa denunció casos de desnutrición que se presentaban en el Municipio de Jocotán.

La periodista Julia Corado fue enviada a Zacapa a buscar niños con problemas de desnutrición que según le habían informado se estaban dando en la Unión Zacapa, pero por casualidad ella llegó a Jocotán y allí al Dispensario Bethania, centro asistencial para recuperación de niños desnutridos, con más de 45 años en la región, y allí encontró a "Juanita", una niña de 12 años de edad, con un cuadro de desnutrición severa y con tuberculosis pulmonar como patología de base.

Sin saber las circunstancias que la presencia periodística llevara, se le autorizó tomar fotografías y poder entrevistar a Juanita y a la madre que ese día estaba de visita, y al día siguiente los titulares de ese medio de comunicación, "Siglo XXI" publicaba la nota de la severidad del cuadro de Juanita. Por condiciones de su mal estado de salud, Juanita falleció al día siguiente, lo cual hizo que todos los medios escritos y radiales de Guatemala se volcaran en la zona, sobredimensionado la situación y poniendo la voz de alerta y de solidaridad para la zona que se "estaba muriendo de hambre".

Ese mismo día de la noticia se comenzaron a hacer presentes en la zona empresas reglando comida, pan y alguna ropa, situación que fue manejada en el Dispensario Bethania, ya que en los inicios de la crisis éste sirvió de centro de acopio. Pero las capacidades de manejo sobrepasaron al personal de Bethania, ya que al cuarto día había todo un país brindando aportes de "solidaridad" a la zona, con grandes cantidades de alimentos, que en cuestión de horas abarrotaron el parqueo de la Institución.

Como en cualquier crisis, a la que no se está preparado, comenzaron los problemas, primero por grupos de personas que llegaban a Bethania en busca de que se les diera alimento, no siendo precisamente las personas necesitadas. Por otro lado, un desfile de instituciones en busca de información en aras de gestionar proyectos para solventar la crisis y una prensa sobredimensionando el problema.

Y ante estas situaciones que sobrepasaban las capacidades de cualquier institución y realizando acciones sin orientación, fue que se comenzó a tener pequeñas reuniones con fines de organizar a los diferentes actores de la zona y así sentar las bases de un plan de contingencia ante la crisis nutricional.

Dentro de las primeras organizaciones involucradas estuvo la Universidad de San Carlos, a través de su programa denominado Epson, UNICEF, Dispensario Bethania, Dirección de área de salud de Chiquimula y Cooperación Española. Las primeras acciones que se realizaron fueron encaminadas a definir la crisis nutricional que la prensa había denominado "Hambruna", ya que según todos los registros estadísticos de los últimos 5 años no se evidenciaba una hambruna, pues ésta se define cuando existe un 20 % de la población con desnutrición severa, situación que en ese entonces no sobrepaso ni siquiera el 10 %.

Y es interesante analizar que, a pesar de que muchas instituciones se dedicaron a la búsqueda de niños con problemas de desnutrición, y se destinaron equipos completos, tal como lo hizo la brigada cubana, en ese año no se hospitalizaron más que 326 niños, siendo el promedio anual de los últimos 5 años de 470 niños.

Es importante mencionar que si existieron factores agravantes, ya que en el año 2000 hubo una sequía considerable que mermó las reservas alimenticias de la población para el año 2001. Asímismo la crisis internacional del café hizo que disminuyeran los precios de este cultivo y como consecuencia lógica la pérdida de empleo para muchos campesinos, lo que generó condiciones adversas para enfrentar los períodos más difíciles donde no hay alimentos, tales como los meses de junio, julio, agosto y septiembre, pero como se mencionaba en párrafos anteriores, no eran justificables para denominar la crisis nutricional como hambruna.

Así pues, con todos estos acontecimientos se constituyó la "Mesa de Salud", la cual tuvo como principio fundamental solventar la problemática alimenticia de las personas afectadas y coordinar la entrega de alimentos a las familias más vulnerables. En conjunto con organizaciones tales como CRS, Solidaridad Internacional, UNICEF, Centro de Salud de Jocotán, Acción Contra el Hambre y Dispensario Bethania se fueron afinando instrumentos para la medición adecuada de niños en las comunidades, así como de determinación del estado nutricional de embarazadas y puérperas.

Por estas características del accionar de la mesa y del nombre de la misma, muchas organizaciones no quisieron participar en ella, ya que se concebía como un paliativo y donde se abordaba la desnutrición como un problema eminentemente médico y del sector salud, a pesar que se realizaban acciones encaminadas a la búsqueda de la causalidad, tal como los inventarios de la pérdida de semilla, determinación de las condiciones de vida de los habitantes

de la zona, condiciones que no eran suficientes para motivar la participación de todos los sectores que tenían presencia en la zona.

Se fueron haciendo planteamientos importantes, tales como visualizar el problema de desnutrición desde dos aspectos: a) como urgencia de vida o muerte, lo cual implicaba la medición constante de niños y la entrega respectiva de alimentos y b) desde el punto de vista estructural, analizando procesos condicionantes y determinantes de la situación. Y con estos planteamientos en octubre del año 2002 se decidió cambiar de nombre a la mesa de salud y llamarle “Mesa de Seguridad Alimentaría” y con esto motivar la participación de más sectores.

Conforme transcurría el tiempo y se iban discutiendo aspectos puramente antropométricos se hacía más imperante cambiar de visión a la mesa de seguridad alimentaría, y para lograr eso, en mayo del 2003 se hizo la propuesta de la elaboración de un plan estratégico, con la participación de las diferentes instituciones, que apoyadas por la mancomunidad Copán Chortí se pudiera lograr una visión más integral. Este plan tendría tres objetivos en concreto:

- Fortalecer a la Mancomunidad sobre el tema de Seguridad Alimentaria
- Optimizar los recursos existentes en la zona
- Unificar acciones de los diferentes sectores

Con estos objetivos se pretendía tener resultados donde se implementaran acciones únicas y en conjunto todos los sectores, que con una visión integral y de interés de desarrollo en las comunidades del área rural se fuera paliando la crisis nutricional. Para la realización de dicho plan se propuso una comisión que se dedicara a su elaboración, para que luego fuera presentado, analizado, discutido y aprobado por la asamblea, en dicha comisión debían de participar lideres comunitarios que a través del intercambio de experiencias permitiera a la Mesa fortalecer la perspectiva del problema y como resultado las líneas de acción estratégica. Se acordó que en dicha propuesta era necesario considerar diferentes puntos de vista para lograr el desarrollo, tales como: la agricultura, la educación, la alfabetización –principalmente para mujeres-, la capacitación técnica con el apoyo del Instituto Técnico de Capacitación; y un componente fuerte e indispensable: la participación cívica y ciudadana, que incluyera aspectos tales como la información, divulgación y concienciación.

A pesar que el entusiasmo de la mesa fue bueno y que la propuesta fue avalada se quedó engavetada, ya que muy pocas personas aceptaron el reto de pertenecer a la comisión formuladora, y así quedó truncado un buen esfuerzo de desarrollar y operativizar la Mesa. Pero como para darle salida a lo acontecido en agosto del mismo año 2003 se planteó por parte de UNICEF que se apoyara el Plan de Salud 2004 – 2008, ya que en dicho plan se ponía en evidencia el compromiso del Estado guatemalteco en apoyar la seguridad alimentaria.

Dicha iniciativa igualmente quedó por un lado, aunque el Plan de Salud por mandato gubernamental se comenzó a operativizar, pero al margen de la Mesa de Seguridad Alimentaria. En el mes de octubre de ese año 2003, en asamblea se decidió una vez más cambiar de nombre y bautizarla ahora como "La Mesa de Desarrollo y Seguridad Alimentaria", con lo cual abría las puertas para que cualquier organización que trabajara en la zona temas de desarrollo se involucrara y pudiera ser participe de la misma.

El tiempo siguió transcurriendo y cada mes diferentes actores locales se reunían con fines de ir haciendo propuestas y buscar alternativas de solución a la problemática nutricional. Y en esos esfuerzos se logró analizar en julio del 2004 que en la zona existían 3 espacios, que de una u otra manera duplicaban el esfuerzo y no lograban hacer consensos. De dichos espacios, el primero era la Mancomunidad, ente legalmente establecido por los acuerdos de las 4 municipalidades, además representado por una Junta Directiva formada por los 4 alcaldes. En segundo lugar estaba el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), espacio legal que tuvo origen a raíz de la ley de Consejos de Desarrollo y que permitió ser un espacio de convergencia y de discusión de todas las organizaciones que laboran en cada municipio. Y el tercer ente, la Mesa de Seguridad Alimentaria, la cual se definió como un espacio informal, voluntario, de carácter no vinculante y cuyas funciones deberían de ser: Información, Análisis y Coordinación.

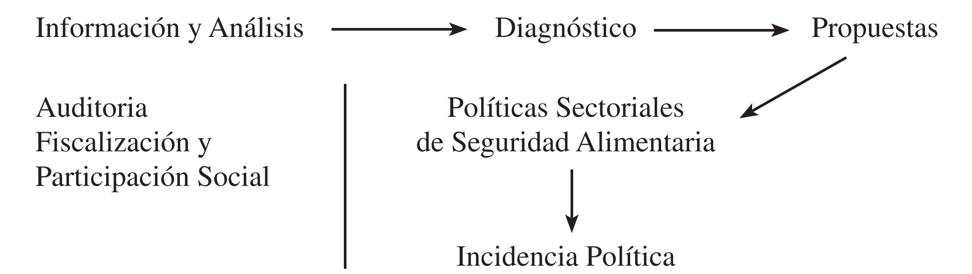
En relación a las funciones de la mesa, se acordó la formación de 3 comisiones de acuerdo a cada una de ellas, dirigidas por una comisión técnica responsable de hacer velar que cada una de las comisiones desarrollara su trabajo, y que entonces se pudiera definir la posición de cada comisión, así: la Comisión de Información debería de buscar todas aquellas variables que hacen susceptible a la población, para ello se deberían avocar a cada municipalidad y a la Mancomunidad y hacer toda una recolección de la mayor parte de información. La Comisión de Análisis tenía la responsabilidad de llegar hacer un pronóstico de la situación en base a todas las variables obtenidas y a los factores de riesgo analizados de dicha información. Y por último, la Comisión de Coordinación tendría bajo su responsabilidad llevar a cabo un proceso de incidencia política en aras de fortalecer tanto las políticas municipales como las gubernamentales y así contar con el apoyo y el respaldo institucional.

Y con esta nueva visión de la Mesa, se volvieron a definir ciertas característica de ésta, diciendo entonces que la Mesa era un espacio no vinculante, voluntario, abierto, dinámico, regional, propositito y de carácter técnico político.

Pero todo este caminar tuvo ahora el obstáculo que no todos los asistentes a la Mesa conocían y hablaban del tema, entonces se visualizaban diferentes momentos de discusión y de entendimiento, y ante esto en reunión de comisión técnica se decidió llevar un proceso de capacitación a todos los integran-

tes, que tuviera como fin, que todos los miembros y asistentes supieran de que se estaba hablando y hacia dónde iba dirigido el proceso. Y así fue como en marzo del 2005 se comenzó con el tema general de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual fue impartido por Patricia Domínguez, nutricionista de FAO-PESA, pero no solo interesaba la transmisión de conocimiento, sino que implicaba operativizar lo compartido, y para ello se desarrolló esa misma reunión un taller denominado "Herramientas de Diagnóstico", el cual consistía en hacer grupos dentro de todos los asistentes, mejor si eran de sectores diferentes y luego desarrollar en base al tema desarrollado y al contexto de la región, objetivos, análisis de involucrados, análisis de problemas, establecer situación futura y análisis de alternativas. El resultado de este ejercicio fue que todos los participantes de la Mesa ya pudieran discutir el tema en base a los 4 pilares de la Seguridad Alimentaria y que analizaran el problema en función de factores internos y externos, de aspectos políticos y técnicos, de comportamientos individuales y colectivos y de aspectos estructurales y coyunturales.

Ya considerando que los diferentes actores iban entendiendo el tema y se habían quitado el matiz de asistencialismo, se fue profundizando en el esquema de operativizar las discusiones de la mesa, proponiendo esquemas como estos:



Así pues, la Mesa continuó su búsqueda constante de información, realizando periódicamente censos nutricionales, monitoreando a los niños con problema nutricional, que muchos se manejaban de manera ambulatoria, y otros en los Centros de Recuperación Nutricional, analizando los determinantes sociales y como lograba hacer incidencia en las reuniones de COMUDE y como se iba consolidando la organización, ya con una comisión técnica bien establecida y una asistencia regular y constante. Se realizaron en asamblea ejercicios como el árbol de problemas y el árbol de alternativas y en base a esto se fue consolidando el trabajo de las ahora cuatro comisiones, que ya no estaban en base a las funciones de la mesa, sino ahora era en base a los pilares de la Seguridad Alimentaria.

Cada comisión se reunía periódicamente y cada mes iban presentando los avances y los resultados obtenidos. A pesar de muchos contratiempos y de considerar muchas veces que no habían avances sobre el tema, ya que la

costumbre de todos los miembros era hacer proyectos y ver sus planificaciones traducidas en obras grises y en esta oportunidad los resultados eran más cualitativos, de análisis, pero sobre todo de carácter político que permitiera hacer de alguna manera articulación con las políticas nacionales. Y fue así como tuvimos en abril del 2006 la visita del Comisionado Nacional contra el Hambre, el Ingeniero Andrés Botrán, quien se dejó acompañar del Dr. Jeffrey Sachs, comisionado del Programa de Naciones Unidas, quienes elogiaron la iniciativa y sobre todo la persistencia de mantener un movimiento como este, máxime cuando no se veían los resultados a corto plazo. Y como producto de esa visita se logró que dicha comisión gubernamental destinara un profesional permanente en la zona, que sirviera de vínculo entre lo local y lo nacional, y que además se integrara a la Comisión Técnica Coordinadora, con lo que se fortaleció la Mesa.

Con todo lo anteriormente expuesto, cada una de las comisiones elaboró sus propuestas, las cuales resumimos así:

1. COMISION DE DISPONIBILIDAD

a) Proyecto silvo agropecuario adaptado a la región.

- Manejo de micro cuencas (ordenamiento territorial, establecimiento de áreas protegidas, investigación básica y aplicada, restauración de áreas degradadas, establecimiento de un sistema de protección y vigilancia.
- Sanidad Animal (en coordinación con MAGA, botiquines pecuarios a nivel comunal)
- Alimentación animal (elaboración artesanal de concentrados, aprovechamiento de plantas forrajeras nativas).
- Fortalecimiento a las oficinas municipales de gestión ambiental y riesgos (capacitación, asistencia técnica adecuada, extensión agropecuaria)

b) Uso adecuado de suelo y agua

- Creación de un reglamento municipal de uso del agua, basado en la política pública existente (Ordenamiento del uso del agua)
- Adaptación al registro de información catastral (RIC) (Uso adecuado del suelo)
- Operativizar Políticas Municipales a corto, mediano y largo plazo.
- Manejo forestal (por ejemplo, regeneración natural, reforestación, viveros, etc.)

c) Nuevos Modelos Productivos adaptados a la región

- Uso de Tecnología apropiada
- Programa de proyectos Productivos:

- Producción de hortalizas bajo condiciones controladas.
- Proyectos Pecuarios (crianza de aves, piscicultura).
- Proyectos Forestales (Valor agregado de la madera).
- Comercialización de producción local.
- Proyectos no agrícolas (artesanías).

d) *Crear y aplicar programas de sensibilización adecuados a la región*

- Giras de cambios de experiencias
- Promocionar los productos locales (a través de medios de comunicación)
- Promover la feria del agricultor de la región ch'ortí.

e) *Programa Post-Cosecha de productos agropecuarios a nivel municipal*

- Adecuado almacenamiento de granos básicos
- Proyectos de silos metálicos.
- Crear programas de procesos artesanales de alimentos
- Crear programas de procesos agroindustriales
- Crear y aplicar programas de control de calidad.

f) *Programa de alerta temprana a la inseguridad alimentaria*

- Implementación de un sistema de alerta temprana a la inseguridad alimentaria (SIMRIAM)
- Crear programas de contingencia locales
- Programas de sensibilización e información de la política de seguridad alimentaria
- Implementación de la base de datos "gestión de riesgos"

g) P*rograma de proyectos productivos y fortalecimiento organizacional*

- Acceso a fuentes crediticias
- Programa de fondo semilla a través de la oficina de la mujer.
- Acceso a fuentes de trabajo
- Programas de capacitación dirigido a oficios ocupacionales.
- Programa de certificación de origen agrícola para los productos locales.
- Fortalecimiento a la organización comunitaria.
- Programa de fortalecimiento a COCODES con enfoque de operativización.

2. COMISION DE ACCESO

a) *Implementar un sistema de información de mercados locales, nacionales e internacionales*

- Creación de observatorio económico regional
- Banco de datos de mano de obra calificada y no calificada, con especialidades.
- Registro de demanda de empleo.
- Ficha de información sobre la oferta y demanda de productos de la región.
- Creación de un sistema de actualización constante de precios de los productos y la disponibilidad oportuna.

b) Fortalecer las cadenas productivas.

- Organizar gremios de producción, para mejorar su forma productiva.
- Creación y/o fortalecimiento de organizaciones comerciales de la región
- Fortalecimiento a las cadenas productivas.
- Fortalecimiento de capacidades empresariales a los productores.
- Creación y o fortalecimiento de infraestructura productiva (centros de acopio, carreteras, caminos, invernaderos, transporte otros)

c) Adaptarse a las normas del mercado, en calidad de producto

- Mejorar la calidad de los productos locales de acuerdo a las exigencias del mercado.

d) Acceso al mercado de productos no tradicionales

- Elaborar un estudio de productos potenciales de la región

e) Solidez en procesos de comercialización individual y colectiva

- Facilitar los procesos de comercialización por medio de rueda de negocios, ferias y otros.
- Certificar la calidad de los productos.

f) Estrecha articulación entre Gobiernos municipales e instituciones y empresarios

- Crear el especio de coordinación entre Gobierno municipal, instituciones privadas y publicas y gremio empresarial.
- Crear y activar las Cámaras de Comercio en la región.
- Elaborar políticas públicas de desarrollo económico local.

g) Diversificar el mercado laboral

- Coordinación con el INTECAP para capacitar en artes y oficios
- Certificación de estudio por INTECAP
- Creación de un centro de aprendizaje sobre artes y oficios populares en la Región (previa certificación de INTECAP).

3. COMISIÓN DE CONSUMO
   a) Sala situacional integrada municipal y comunitaria (análisis y toma de decisiones)
   b) Proyecto SODIS (Desinfección Solar del Agua)
   c) Educación Alimentaria Nutricional a Escuelas con el método aprender haciendo (huertos y preparación de alimentos)
      - Investigación y promoción de costumbres alimentarias adecuadas en el área (a través de grupo focal e instituciones)
      - Promover el uso de especies nativas
      - Programas publicitarios masivos con enfoque de educación SAN
      - Fortalecer los estilos de consumo

4. COMISIÓN DE UTILIZACIÓN BIOLÓGICA

   Partiendo de dos estrategias.

   a) ESTRATEGIAS DE ATENCIÓN
      - Creación y funcionamiento de 2 Centros Bethania y Centro de Recuperación Nutricional, Jocotán (CRN)
      - RESOLUTIVO LOCAL
      - 1 Centro de Atención Infantil (CAI)
      - 1 Casa Materna
      - Ambulancia para dos centros de CRN

   b) ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN
      - Prevención de muerte materna
      - Prevención Infantil
      - Prevención a la Mujer
      - Prevención Adolescente
      - Prevención a la tercera edad
      - Prevención del Medio

Ahora bien, todo este proceso descrito ha llevado mucho tiempo y sobre todo una lucha política constante con los alcaldes, quienes han tenido reservas en aceptar las decisiones de la Mesa por considerar un revanchismo político e incluso su perdida de autoridad, sin considerar que toda esta iniciativa de la sociedad civil se pudiera aprovechar para dar salida a sus planes de desarrollo municipal.

Y el último agravante a considerar, es el cambio de autoridades municipales, que en enero del próximo año se llevará a cabo y dos de los cuatro alcaldes son nuevos y no tienen ningún tipo de experiencia en el tema, lo cual sin lugar a dudas ocasionará un retraso más en la implementación de las alternativas propuestas por cada una de las comisiones.

LOS RETOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y SUS EFECTOS EN LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: EL CASO DE GUATEMALA

Jorge Guardiola
Universidad de Granada

Enrique Lluch Frechina
Universidad CEU Cardenal Herrera

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo que se pretende con este artículo es analizar en líneas generales de qué modo la liberalización comercial actual constituye un desafío para los países menos desarrollados. De forma ilustrativa, el trabajo se centra en el caso de las políticas agrícolas enfocadas a la exportación que ha desarrollado Guatemala.

Por ello, el primer apartado repasa los desafíos a nivel internacional que impiden que los países en vías de desarrollo tengan éxito a nivel comercial. En segundo lugar se aborda el ejemplo de Guatemala, país en el que se han aplicado políticas de promoción de las exportaciones de productos no tradicionales que han tenido unas consecuencias positivas desde el punto de reducción de la pobreza pero cuyos beneficios para la soberanía alimentaria de los agricultores más modestos no son tan claros. Se concluye proponiendo cuáles deberían ser las opciones más válidas para compatibilizar una liberalización comercial con la soberanía alimentaria.

2. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

La agricultura es uno de los sectores económicos sobre cuyo comercio internacional pesa un mayor número de restricciones y distorsiones. Su liberalización está siendo abordada por la ronda de Doha para el desarrollo, pero las dificultades que esta entraña se reflejan en el hecho de que, a pesar de que estaba previsto finalizarla antes de finales de 2005, en estos momentos todavía no se ha llegado a un acuerdo satisfactorio ni parece que este se vaya a lograr en un breve periodo de tiempo[1].

[1] Para encontrar más información sobre el desarrollo de esta ronda de negociaciones se puede acudir a http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

Esto lleva a que se mantenga por ahora una situación que hace que muchos de los países en desarrollo tengan problemas a la hora de mantener una producción agrícola suficiente, no solo para cubrir las necesidades internas de su propio país, sino para obtener una fuente internacional de ingresos en un sector que tiene una gran importancia en sus economías y que, en igualdad de condiciones, supondría una de sus principales exportaciones por las ventajas comparativas que tienen en este sector. Los problemas ligados con el comercio internacional que hacen que sea difícil salir de esta situación son los que se exponen a continuación.

Por un lado se encuentran las importantes ayudas que otorgan los países más ricos a sus agricultores con el objeto de lograr la soberanía alimentaria en el interior de sus fronteras y proteger su producción agrícola y a sus agricultores. Sirva como ejemplo la Unión Europea que en su mismo tratado constituyente fijaba como objetivos básicos de la Política Agrícola Común (PAC) el aumentar la productividad de la agricultura, asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar precios razonables a los consumidores. Para conseguirlo, se articularon ayudas que llegaron a suponer en 1985 las tres cuartas partes de los recursos financieros comunitarios[2].

Dos de los principios rectores que han regido durante muchos años la PAC han sido la preferencia comunitaria, que ha defendido a los agricultores comunitarios de la competencia internacional a través de aranceles y subvenciones a los precios y a las exportaciones; y la unidad de mercado, que logró un mercado único para los productos propios, permitiendo aprovechar economías a escala que han permitido alcanzar unos niveles de productividad envidiables. La reforma de 2003 de la PAC está transformando gran parte de estas ayudas en subsidios a los agricultores-productores, pero esto no ha supuesto una rebaja sustancial del nivel de las ayudas[3] y aunque los efectos directos sobre el comercio internacional de esta clase de subsidios pueden ser menores (si se dan determinadas circunstancias), acaban distorsionando la producción final y la formación de precios de los productos agrícolas a nivel internacional, abaratándolos[4].

Estos precios tan bajos provocan que los productores locales de muchos países menos desarrollados pierdan la ventaja que les podía suponer hallarse cerca de sus potenciales consumidores y que sus desventajas, en cuanto a la falta de infraestructuras y la baja productividad resulten determinantes en una estructura de costes que les impide competir con las importaciones subvencionadas. La agricultura local se limita entonces a contemplar la llegada de

[2] REIG, ERNEST, 1994. "La política Agrícola Común" en *Jordán Galduf, Josep Mª: Economía de la Unión europea,* Pág: 269-302, Madrid, Editorial Cívitas.

[3] OCDE, 2004.

[4] STIGLITZ, J. E. Y CHARLON, A., 2007. C*omercio justo para todos,* 1ª Edición, México, Santillana Ediciones Generales.

productos mucho más baratos que los que ellos producen, lo que la posterga a un lugar residual dentro de los mercados locales.

En segundo lugar están las barreras al comercio que imponen los países más ricos a la importación de productos agrícolas transformados. Los ejemplos más claros de esto son el cacao y el café. Muchos países ricos imponen aranceles escalonados que son inexistentes si el producto llega sin elaborar, pero que van incrementándose según el grado de transformaciones que este ha experimentado en su país de origen. Esto tiene como consecuencia que, mientras que las naciones productoras aparecen como los principales exportadores de cacao o de café en grano, los países ricos son los exportadores más importantes de elaborados a base de estos bienes (por ejemplo la manteca de cacao o el café tostado)[5]. La elaboración permite incrementar el valor añadido del producto y, aunque esta se podría realizar de una manera más barata en el lugar de origen, acaba haciéndose en los lugares de destino de la mercancía Esto provoca que solamente una pequeña parte del precio que pagan los consumidores por el producto final repercuta en los bolsillos de los nacionales del país productor, mientras que las empresas de los países ricos (elaboradoras, distribuidoras, etc.) se llevan el porcentaje más elevado de estos ingresos.

Por último se destacan las grandes trabas al comercio internacional que ponen los propios países en desarrollo para intentar proteger su agricultura de la competencia de otros. "Los países en desarrollo alzan fuertes obstáculos al comercio entre ellos mismos y de hecho, los aranceles que aplican a las importaciones recíprocas son incluso más altos que aquellos que imponen los países desarrollados"[6]. Se da entonces una situación asimétrica con respecto a las importaciones de otros productos agrícolas según el lugar del que provienen, estando más liberalizados aquellos bienes (y sus transformados) cuyo origen es una nación con una agricultura diferente a la del menos desarrollado. La consecuencia principal de esta actitud contraria al libre comercio de los productos autóctonos es que impide la existencia de mercados regionales de esta clase de bienes desmotivando la inversión en explotaciones que puedan aprovechar las economías a escala que podrían proporcionar estos. Al mismo tiempo, se permite la entrada casi libre de otros bienes producidos por los países más ricos lo que proporciona a estos unos mercados con una dimensión mucho mayor de la que tendrían en caso de vender solo en el interior de sus fronteras.

La conjunción de estos factores provoca, con frecuencia, el desplazamiento del mercado (especialmente la demanda) desde bienes tradicionales a bienes que no son cultivados en la región (productos no tradicionales). Quizá uno de los ejemplos más claros en este sentido es la utilización de pan. El trigo es un producto importado en muchos países ya que no puede cultivarse fácilmente

[5] UNCTAD, 2000.

[6] PNUD, 2005: 144.

en los climas tropicales. El crecimiento del uso de productos derivados de este cereal produce una dependencia exterior que conlleva unos precios más caros[7] que los que se pagan por el mismo bien en los mercados de origen (a pesar de las subvenciones que reciben). Estas importaciones podrían evitarse si se utilizasen productos locales tan ricos o más desde el punto de vista nutricional que el importado, o si al menos se aplicase un arancel escalonado de modo que la transformación del producto importado se pudiese realizar en el país abaratando el precio final del bien. El cambio de hábitos alimenticios perjudica a los consumidores (que tienen que pagar un precio inferior al que existiría si no hubiese subvenciones de los países ricos pero superior al que podrían pagar por los productos autóctonos) a los productores, que se ven desplazados por las importaciones de otros países y al déficit exterior se ve perjudicado por una importación de la que es difícil prescindir.

Los países en desarrollo se encuentran, por tanto, con una serie de trabas comerciales que influyen decisivamente en que no pueda alcanzar la soberanía alimentaria de una manera satisfactoria. Por un lado las ayudas a la agricultura de los países ricos que les permiten ser los principales exportadores de productos agrícolas mundiales[8] y bajar los precios de estos bienes eliminando competidores locales y distorsionando las dietas alimenticias de los países menos adelantado. Por otro las barreras escalonadas que impiden la creación de fuertes industrias agroalimentarias en estas naciones. Por último la alta protección que establecen las naciones menos desarrolladas entre ellas que impide la creación de mercados más amplios de productos autóctonos mientras que los importados adquieren una importancia creciente en los mercados locales.

3. EL CASO DE GUATEMALA

El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, entre los países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés), que entró en vigor en Guatemala el 1 de julio de 2006, favorece el libre comercio de bienes entre los países firmantes, fomentando así el intercambio comercial como una vía de desarrollo económico. El Tratado crea incentivos sostenibles para los agricultores con el fin de cultivar productos cuya venta se destine al mercado Estadounidense[9]. Con respecto

[7] Sirva como ejemplo el acuerdo que tomó el 2 de octubre de 2007 el gobierno ecuatoriano para adquirir el quintal de trigo a las empresas harineras a un precio 32$ (es decir, a un precio al por mayor de 64 centavos de dólar –46 céntimos de euro–) mientras que el precio en España de un kilo de trigo de la misma clase en un supermercado valía durante este mes entre 35 y 40 céntimos de euro. (Ministerio de Industrias y Competitividad del Ecuador, www.mic.gov.ec).

[8] Los tres principales exportadores mundiales de productos agrícolas en 2006 fueron la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, concentrando entre ellos el 57,4 del total mundial (WTO, 2007).

[9] GUARDIOLA, J., 2006. El impacto del tratado de libre comercio CAFTA en la seguridad alimentaria de Guatemala. Tesis presentada en Universidad de Córodoba-ETEA, noviembre de 2006; MELLOR, J.W., 2003. CAFTA, agriculture and poverty reduction in Guatemala: opportunities, problems and policies.

a estos incentivos, destacan los otorgados a los llamados productos no tradicionales o productos para la exportación (distintas hortalizas, legumbres, semillas y frutas). La producción y comercialización de los mismos ha gozado de serie de experiencias exitosas que ha permitido a muchos hogares salir de la pobreza y mejorar su seguridad alimentaria. Los productos no tradicionales son un ejemplo de desarrollo sostenible en distintas comunidades donde se han encontrado una serie de condiciones favorables para su adopción.

Es necesario tener en cuenta que la producción no tradicional no está al alcance de todos. A pesar de que el CAFTA crea incentivos para ciertos productos no tradicionales, un reciente estudio empírico advierte que las asimetrías en cuanto a tecnología y acceso a insumos pueden desplazar a los pequeños productores a favor de los grandes a la hora de aprovechar estas ventajas[10]. Adicionalmente, una serie de dificultades de tipo cultural, económico y social determinan el éxito de estos últimos. Además de estas cuestiones, preocupa el hecho de que la opción por estos productos no tradicionales enfocados a la exportación desplace los cultivos más arraigados a la cultura y costumbres de los hogares rurales de Guatemala, tales como el maíz y el frijol. La producción orientada al mercado, con las oportunidades y los riesgos que supone, podría condicionar entonces la soberanía alimentaria de los hogares.

De todos los retos relativos a la entrada de estos cultivos en el mercado estadounidense, el más destacado quizás sea la obtención de suficiente calidad en el producto para que pueda superar las exigentes medidas sanitarias y fitosanitarias negociadas en el CAFTA para la entrada en el mercado estadounidense. La producción de varios de estos productos implica un conocimiento intensivo en cuanto a su cultivo y al manejo de fertilizantes y pesticidas[11]. El mal uso de los pesticidas y la falta de asistencia técnica para su manejo provoca que los cultivos tengan una calidad baja[12]. Esto ocasiona un gran desafío para los productores, ya que la regulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el marco del CAFTA puede impedir la entrada en EEUU de la producción de los hogares.

La falta de acceso al credito de los hogares impide que éstos puedan hacer frente en ocasiones a los requerimientos de capital necesarios para cultivar

Guatemala-CAP income generation activities project. Ciudad de Guatemala: USAID; MONGE-GONZÁLEZ, R., LORIA-SAGOT, M. Y GONZÁLEZ-VEGA, C., 2003. *Retos y oportunidades para los sectores agropecuario y agroindustrial de Centro América ante un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.* Washington D.C.: World Bank.

[10] ROMERO ALVARADO, 2007. Análisis de cadenas de valor de pequeños productores, potencialmente afectados por el CAFTA en Guatemala. IFPRI-IDIES.

[11] GOLDÍN, L., 2003. *Procesos globales en el campo de Guatemala: Opciones económicas y transformaciones ideológicas.* Guatemala: FLACSO Guatemala.

[12] HAMILTON, S. AND FISHER, E.F., 2003. Non-traditional agricultural exports in Highland Guatemala: Understandings of risk and perceptions of change. *Latin American Research Review*, 38 (3), 82-110; 2005. Maya Farmers and Export Agriculture in Highland Guatemala: Implications for Development and Labor Relations. *Latin American Perspectives* 32 (5): 33-58.

productos no tradicionales[13], tales como sistemas de irrigación o acceso a semillas. En cuanto al acceso al mercado donde pueden vender sus productos, la distancia al mismo puede constituir una gran barrera para el desarrollo de productos no tradicionales. En Guatemala existen numerosas comunidades alejadas de núcleos donde poder comercializar sus productos o de cooperativas o centros que les apoyen en el procesado y transporte de sus productos al mercado internacional[14].

También, la estructura de las cadenas de comercialización de los productos no tradicionales puede influir negativamente en los ingresos obtenidos por los hogares vulnerables mediante su venta. Existen distintas vías a través de las cuales los productores pueden vender sus cultivos, siendo las dos principales la venta a la cooperativa o al intermediario, popularmente conocido como "coyote". La existencia de este intermediario supone, con frecuencia, un obstáculo para que los hogares se beneficien ya que éste suele imponer precios y condiciones injustas. Además, el intermediario transmite el riesgo que soporta a los propios productores. Por ejemplo, existen casos documentados en el que en caso de asalto o merma de la mercancía vendida o del capital del intermediario, la pérdida se imputa a los productores. Además, de acuerdo con los propios productores, la disminución de precios de mercado siempre se traduce en pérdidas para ellos, y nunca en pérdidas para el intermediario[15].

Los hogares poseen, en muchas ocasiones, aversión al riesgo a la hora de cultivar productos para su venta en el mercado. Un estudio basado en datos de una cooperativa[16] detectó que la mayoría de los hogares que producen y comercializan productos agrícolas de exportación mantienen la producción de maíz para garantizar su seguridad alimentaria y protegerse de riesgos como la variación de los precios. La razón de esta aversión es muy simple y comprensible: El maíz es un alimento de consumo básico y de gran aporte nutricional cultivado para autoconsumo por la población vulnerable. Si en lugar de este bien dedican todas sus tierras a cultivar productos no tradicionales con la intención de comercializarlos, las consecuencias de no poder vender su producción o venderla a un precio muy pequeño puede mermar su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas comprometiendo así su seguridad alimentaria y su soberanía alimentaria.

---

[13] DAMIANI, O., 2000. The state and nontraditional agricultural exports in Latin America: Results and lessons of three case studies. *Working paper prepared for the Conference on Development of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean,* March 24, 2000, New Orleans; CARLETTO, C., DE JANVRY, A. AND SADOULET, E., 1999. Sustainability in the diffusion of innovation: smallholder non-traditional agro-exports in Guatemala. *Economic Development and Cultural Change*, 47 (2), 345-369.

[14] World Bank, 2004.

[15] Goldín, op. cit.

[16] VVON BRAUN, J., HOTCHKISS D. AND IMMINK M., 1989. *Nontraditional export crops in Guatemala: Effects on production, income, and nutrition*. Research Report 73. Washington D.C.: IFPRI.

Por otro lado, en ocasiones, el cambio de cultivo de tradicional a no tradicional viene asociado con cambios culturales e ideológicos. De acuerdo con Goldín (2003), prosperar por medio de la producción y el comercio de productos no tradicionales viene relacionado con la práctica de la religión protestante en detrimento de la católica. El catolicismo está asociado con la agricultura tradicional de maíz, mientras que el protestantismo está relacionado con otros conceptos ajenos a esta otra práctica religiosa, como el individualismo y la competencia. Por tanto, las distintas ideologías familiares pueden suponer un freno o un incentivo a la diversificación agrícola orientada al mercado.

En Guatemala, la práctica del cultivo del maíz por parte de la población indígena y criolla constituye una tradición ancestral. La historia y el desarrollo del país se encuentran ligados al maíz por un sistema de componentes históricos, lingüísticos y sociales. Para la mayoría de los hogares productores, el cultivo de la "milpa"[17] es un orgullo y una tradición cultural. Este arraigo cultural considera el maíz como un producto sagrado[18]. Los hijos heredan de sus padres las semillas que éstos han utilizado y que van transmitiendo y mejorando de generación en generación. Estas costumbres pueden motivar que los esfuerzos realizados por los organismos de desarrollo sean inútiles debido a la escasa acogida de los mismos[19].

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Parece evidente que una liberalización basada en exclusividad en la potenciación de los productos no tradicionales puede no beneficiar a los agricultores más modestos. Su falta de preparación para esta clase de cultivos novedosos para ellos, les va a hacer dependientes tanto de empresas o técnicos agrícolas como de insumos importados. Esto no sucedería si la internacionalización se basase en los productos tradicionales. La creación de mercados para estos productos (tanto nacionales como internacionales) debería ser, pues, una prioridad para potenciar esta clase de agricultura. La creación de mercados regionales internacionales para potenciar un mercado ampliado de esta clase de productos se convertiría en una opción estratégica que permitiría una liberalización gradual al servicio de los agricultores especialistas en esta clase de productos.

Lo idóneo sería lo anterior, aunque la complejidad de los mercados internacionales y sus asimetrías (subsidios, aranceles en los países más desarro-

[17] Plantaciones de maíz, intercaladas en ocasiones con el cultivo del frijol negro.

[18] Muchos hogares velan la semilla de maíz en la víspera de la siembra en un altar que sitúan en sus viviendas. Por otro lado, ciertas fases del cultivo del maíz van acompañadas de ritos y ceremonias especiales, en las cuales se pide a distintas deidades el permiso para llevar a cabo el cultivo, y la protección de la cosecha (FAO-IPGRI, 2001).

[19] GUARDIOLA, J., 2006. El impacto del tratado de libre comercio CAFTA en la seguridad alimentaria de Guatemala. Tesis presentada en Universidad de Córodoba-ETEA, noviembre de 2006.

llados, etcétera) obliga a los agricultores a especializarse en otros productos. Es necesario entonces que, para garantizar la soberanía alimentaria, los productos no tradicionales sean complementarios de los anteriores y se dé una diversificación progresiva de modo que la producción agrícola intente atender, en su globalidad, a las peticiones de los distintos mercados ante los que se encuentran. Para ello se necesitan unas políticas agrícolas respaldadas por organizaciones de agricultores (como las cooperativas) o por ONGs u organismos gubernamentales que apoyen esta diversificación progresiva, investiguen en la mejora de la productividad de los productos tradicionales y fomenten la calidad de los productos cosechados.

A la hora de utilizar la producción no tradicional como arma para la lucha contra la pobreza, es necesario tener en cuenta sus desafíos. Destaca en el contexto de este libro la necesidad de preservar la cultura de los pueblos, tal como se refleja en el caso de Guatemala. Por ello, no basta con prestar atención a los aspectos puramente económicos (donde los problemas de asimetría son destacados), sino además tener en cuenta los factores culturales.

BIBLIOGRAFÍA

CARLETTO, C., DE JANVRY, A. AND SADOULET, E., 1999. Sustainability in the diffusion of innovation: smallholder non-traditional agro-exports in Guatemala. *Economic Development and Cultural Change*, 47 (2), 345-369.

DAMIANI, O., 2000. The state and nontraditional agricultural exports in Latin America: Results and lessons of three case studies. *Working paper prepared for the Conference on Development of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean,* March 24, 2000, New Orleans.

FAO-IPGRI, 2001. *El papel de la mujer en la conservación de los recursos genéticos del maíz.* Roma: FAO/IPGRI.

FMI, 2006. "La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial"en *Temas de economía,* nº 37, Washington, International Monetary Fund

GOLDÍN, L., 2003. *Procesos globales en el campo de Guatemala: Opciones económicas y transformaciones ideológicas.* Guatemala: FLACSO Guatemala.

GUARDIOLA, J., 2006. El impacto del tratado de libre comercio CAFTA en la seguridad alimentaria de Guatemala. Tesis presentada en Universidad de Córodoba-ETEA, noviembre de 2006.

—–: 2007. La pobreza en Centroamérica ante la liberalización comercial. Revista Documentación Social. 144

HAMILTON, S. AND FISHER, E.F., 2003. Non-traditional agricultural exports in Highland Guatemala: Understandings of risk and perceptions of change. *Latin American Research Review*, 38 (3), 82-110.

——: 2005. Maya Farmers and Export Agriculture in Highland Guatemala: Implications for Development and Labor Relations. *Latin American Perspectives* 32 (5): 33-58.

MELLOR, J.W., 2003. CAFTA, agriculture and poverty reduction in Guatemala: opportunities, problems and policies. *Guatemala-CAP income generation activities project.* Ciudad de Guatemala: USAID.

MONGE-GONZÁLEZ, R., LORIA-SAGOT, M. Y GONZÁLEZ-VEGA, C., 2003. *Retos y oportunidades para los sectores agropecuario y agroindustrial de Centro América ante un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.* Washington D.C.: World Bank.

OCDE, 2004. *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, 1ª Edition, París, OCDE

OXFAM INTERNACIONAL, 2002. *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza,* 1ª Edición, Barcelona, Intermón Oxfam

PNUD, 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual,* 1ª edición, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

REIG, ERNEST, 1994. "La política Agrícola Común" en *Jordán Galduf, Josep Mª: Economía de la Unión europea,* Pág: 269-302, Madrid, Editorial Cívitas

ROMERO ALVARADO, 2007. Análisis de cadenas de valor de pequeños productores, potencialmente afectados por el CAFTA en Guatemala. IFPRI-IDIES.

STIGLITZ, J. E. Y CHARLON, A., 2007. C*omercio justo para todos,* 1ª Edición, México, Santillana Ediciones Generales.

UNCTAD, 2000. *Strategies for diversification and Adding Value to Food Exports: a value chain perspective,* UNCTAD/DITC/COM/TM/1 – UNCTAD/ITE/MISC.23 14 november 2000.

VON BRAUN, J., HOTCHKISS D. AND IMMINK M., 1989. *Nontraditional export crops in Guatemala: Effects on production, income, and nutrition*. Research Report 73. Washington D.C.: IFPRI.

WORLD BANK, 2004. *La pobreza en Guatemala.* Washington D.C.: World Bank.

WTO (2007) *International Trade Statistics 2007,* Geneva, World Trade Organization.

CAPÍTULO IV

LOS ASPECTOS CULTURALES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

FUTURO: ALIMENTOS Y CULTURA DE PAZ

Federico Mayor Zaragoza
Director de la Fundación Triptolemos y de la Fundación Cultura de Paz[1]
Exdirector de la UNESCO

La seguridad alimentaria es un reto crucial del siglo XXI

POBLACIÓN. URBANIZACIÓN

Para comprender mejor la situación y las tendencias actuales, los aciertos y los fracasos en materia de seguridad alimentaria, hay que tener presente el papel esencial que desempeña la evolución demográfica: 1.000 millones de personas en 1830, 2.000 millones en 1930, 3.000 millones en 1960, 4.000 millones en 1975, 5.000 millones a comienzos de 1990, 6.200 millones en la actualidad y alrededor de 10.000 millones, en la mejor de las hipótesis, en el año 2050. Es de destacar el declive en las previsiones demográficas que se establecieron hace tan sólo 15 años, ya que gracias a las medidas de planificación familiar y, sobre todo, a la educación, existe una disminución aproximada de 200 millones de habitantes en relación a los cálculos realizados a finales de la década de los 80. Es, seguramente, la mejor noticia de estos albores de siglo y de milenio: el mayor acceso a la educación se traduce en una caída casi proporcional de los índices de natalidad. Pero, a pesar de ello, a pesar de que la educación para todos a lo largo de toda la vida sigue apareciendo como la mejor de las soluciones para la mayoría de los desafíos que tenemos planteados, la población mundial se incrementa cada día en 170 a 190 mil personas, y lo seguirá haciendo durante unos años hasta alcanzarse una situación de equilibrio, coherente con las posibilidades de producción y de distribución que en aquel momento proporcionen el progreso social, científico y tecnológico.

La pregunta “¿habrá comida para todo el mundo?”, merece abordarse a partir de un conocimiento preciso de los hechos y de un análisis minucioso de los “posibles” futuros que ya germinan en el presente. Y esta pregunta da pié también a otra, no ya exploratoria, sino normativa y estratégica: ¿Qué hemos de hacer para erradicar el hambre y la subalimentación? ¿Cómo debemos actuar para que haya comida para todo el mundo y para que ésta alimentación sea a la vez suficiente y adecuada? ¿Cómo podemos, desde ahora y gracias

[1] El presente trabajo puede encontrarse también en la obra VV.AA (2004): *Alimentos. La conquista humana*. Lunwerg Editores, S.A. Barcelona.

a la capacidad prospectiva que distingue a la especie humana, establecer los escenarios más adecuados para la calidad de vida y, en primer lugar, para la seguridad alimentaria a corto y medio plazo?.

En estas previsiones es especialmente relevante el grado de urbanización y de disponibilidad de técnicas agrícolas modernas. La producción sigue siendo claramente *inferior a la que sería posible* con la utilización de los conocimientos existentes. Mediante la aplicación de técnicas simples y con inversiones modestas podrían obtenerse considerables aumentos de la productividad. Para convencerse de ello basta comparar región por región los rendimientos actuales y los que se obtienen en condiciones óptimas: estos últimos son de 5 a 9 veces superiores a los rendimientos medios de los países en desarrollo.

El problema del hambre en el mundo no se deriva principalmente, por el momento, de una falta de capacidad planetaria sino de desigualdad de acceso. El reparto equitativo de los recursos alimentarios desde el punto de vista social y geográfico es, en efecto, la cuestión crucial. El actual sistema económico no ha hecho más que ampliar las asimetrías entre ricos y menesterosos. Las condiciones higiénicas, sanitarias y nutritivas en que viven más de 1.000 millones de personas constituyen un caldo de cultivo, además de la inmoralidad esencial que ello supone, para la radicalización, la violencia, la agresividad y son el origen de grandes flujos migratorios de desesperados. Amayrta Sen ha dicho, con razón que "la democracia es la mejor forma de hacer frente a la pobreza". Pero la democracia, como la paz y la libertad, no se otorgan, se construyen con el esfuerzo cotidiano de la mayoría de los ciudadanos. Y, especialmente, no son el resultado de acciones de fuerza porque mal pueden sembrar democracia quienes actúan antidemocráticamente. Bastaría con cumplir el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad"... . Los Derechos Humanos son, como es bien sabido, indivisibles pero hay uno que condiciona el ejercicio de todos los demás derechos: es el derecho a la vida. Es el derecho supremo. En consecuencia, la salud y la alimentación devienen derechos humanos incontrovertibles, ya que de ellos depende la calidad de vida, la vida misma. Los países más prósperos se resisten a comprender que no es la paz de la seguridad sino la seguridad de la paz la que garantizará la convivencia pacífica a escala planetaria. Y, para ello, es apremiante e imprescindible invertir más en desarrollo endógeno y menos , mucho menos, en maquinaria bélica. A pesar de la tozudez de los poderes hegemónicos en aprender las lecciones, a veces muy recientes, de la historia, es de esperar que el reciente fiasco de la "guerra preventiva" de Irak haga recapacitar a las más altas instancias de poder sobre la necesidad de adoptar otras medidas para la gobernanza mundial, guiadas por valores universales.

En el año 2001, al cumplirse el V aniversario de la cumbre de la FAO de 1996, se observó con profunda preocupación e indignación, que se seguía

apostando por la fuerza en lugar de fortalecer a las Naciones Unidas, único marco ético – jurídico que podría encauzar por otros surcos y con otros rumbos las actuales tendencias. En aquel momento se reconocerá lo que ahora (aún!), no ha sido posible: el derecho a la alimentación, el derecho a la nutrición, la necesidad de disfrutar, todos los seres humanos, de la seguridad alimentaria que requieren para su subsistencia y calidad de vida.

¿PRODUCCIÓN INSUFICIENTE?

Si se tratara de un problema de producción insuficiente, de falta de conocimientos científicos para la mejora de la producción de alimentos y de su conservación, los horizontes serían mucho más sombríos. Pero como antes indicábamos, en las últimas décadas, a pesar del fortísimo incremento demográfico, la capacidad productiva no ha cesado de aumentar. Se trata, en consecuencia, debo insistir en ello, de un *reparto equitativo* de los recursos alimentarios. Lo cierto es que, según cálculos de la FAO, unos 840 millones de personas sufren hambre o desnutrición grave. Además, 2.000 millones de personas padecen carencias nutricionales. Millones de niños siguen muriendo todos los años de hambre o de enfermedades asociadas a la insuficiencia alimentaria. Teniendo todo ésto en cuenta ¿podemos contentarnos con un objetivo tan modesto como el que alcanzaron los diversos Estados asistentes en la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial, en 1996, a saber, la reducción tan sólo a la mitad del número de personas subalimentadas de aquí al año 2015? Yo protesté enérgicamente contra esta Declaración, que considero una expresión de miopía temporal y de falta de solidaridad: nos abstraemos en la globalización de los mercados cuando la estabilidad del mundo está amenazada de forma inminente, y nos olvidamos de la mundialización de la pobreza, cuando deberíamos concentrarnos en la reducción de las diferencias sociales. Se siguen invirtiendo miles de millones de dólares en armamento y en cosas superfluas, sin tener en cuenta los millones de seres humanos que cada día sufren en silencio.

Tanto por razones éticas como económicas hay que impulsar, en consecuencia, un reparto más justo de la tierra mediante reformas agrarias eficaces y de vasto alcance. La paradoja de una tierra sin hombres y de hombres sin tierra debe resolverse con medidas legislativas y administrativas y no por la fuerza. Las medidas encaminadas a favorecer un mejor uso de la tierra han de fomentar el desarrollo de la empresa agrícola y ganadera familiar y el surgimiento de cooperativas de producción en los lugares que mejor se adapten al contexto local o a las prácticas comunitarias. La despoblación rural, acarrea, además de las consecuencias sociales bien conocidas en los perímetros de las grandes ciudades, la disminución de la producción local. La subalimentación de una región o de una categoría de la población no es, en definitiva, más que

otra cara de la pobreza. En estas condiciones, una acción eficaz para resolver el problema del hambre exige no sólo soluciones técnicas, sino sobre todo voluntad política: la seguridad alimentaria exige un auténtico salto en la escala de desarrollo. Para el cumplimiento de los objetivos fijados en el año 2000 en la Cumbre del Milenio para el año 2015, será necesario seguir ejemplos como el de la "Revolución verde", que ha permitido a la India, en un gran esfuerzo colectivo, abastecer sus graneros de tal forma que, siempre en un ambiente de gran frugalidad, han podido atenderse la necesidades básicas alimentarias de uno de los países más poblados del mundo. En 20 años, comprendidos entre 1965 y 1985, se logró duplicar la producción de arroz. Plantar las 2.000 variedades existentes, elegir las más interesantes, cruzarlas entre ellas para reunir los caracteres buscados y eliminar los indeseables, fueron las principales etapas de la "revolución" que, por sus resultados, ha desmentido en parte las previsiones formuladas por la FAO a finales de los años 70.

EL APOYO BIOTECNOLÓGICO

Paralelamente a la mejora de los actuales sistemas de producción y distribución de alimentos, se abren nuevas vías que esperemos aseguren la erradicación del hambre y la desnutrición, y la satisfacción de las necesidades alimentarias de todos los seres humanos. La selección de variedades vegetales que pueden cultivarse en tierras áridas, la identificación de antídotos biológicos frente a plagas vegetales –como la de la polilla verde de la mandioca, tan importante para la alimentación en África– así como la obtención de híbridos que por prácticas de genética mendeliana presenten resistencia a enfermedades en frutos que, como la banana, son también tan importantes en la nutrición de muchos países, ... son motivo de gran esperanza. Según estimaciones prudentes, las biotecnologías vegetales permitirían aumentar de un 10 a un 15% la producción agroalimentaria en el transcurso de los próximos 20 años. En principio, la biotecnologías pueden intervenir en todos los estadios del desarrollo de una planta: creación, crecimiento, cosecha, conservación, utilización, transformación, comercialización y tratamiento de los residuos. En cada uno de estas etapas pueden aportarse mejoras beneficiosas para el medio ambiente, gracias al desarrollo de prácticas más eficaces, menos contaminantes y menos consumidoras de recursos. A la vista de los estudios en curso, seguramente se producirán avances espectaculares gracias a nuevos métodos de modificación genética encaminados a incrementar la resistencia de las plantas a los virus y las enfermedades, a la sequía, a la sal, el frío y el calor.

Uno de los logros científicos que constituiría un auténtico punto de inflexión en la producción agrícola sostenible sería la incorporación, por ingeniería genética, del sistema nitrogenasa, propio de las leguminosas, a las raíces de plantas especialmente relevantes en alimentación. Este sistema es

capaz de captar directamente el nitrógeno atmosférico, de tal modo que no son necesarios los abonos habituales, evitándose la infiltración de nitratos en las fuentes de aguas subterráneas y la contaminación de los ríos y lagos y, en último término, del mar. De este modo, la producción de arroz, que es el gran objetivo de la captación directa de nitrógeno atmosférico, podría aumentar extraordinariamente sin efectos negativos sobre el medioambiente.

El adecuado uso de las biotecnologías permitiría, entre otros, alcanzar los siguientes objetivos: adaptación a las condiciones agroclimáticas locales; mejora de los rendimientos agrícolas; mejora de las condiciones de comercialización y creación de nuevos productos que compitan favorablemente con los actuales productos agrícolas; complementación de las raciones alimenticias de los pueblos que sufren subalimentación crónica mediante el enriquecimiento de su dieta habitual con aminoácidos esenciales, vitaminas y oligoelementos... Todo lo dicho hasta este momento en relación a la producción agrícola puede trasladarse a los demás "orígenes alimenticios", como la ganadería y la pesca. Son bien conocidos los procesos tecnológicos que han ido sustituyendo a los medios tradicionales, hasta culminar con la acuicultura, cuya expansión en estos momentos corre paralela a la de los cultivos bajo plástico, que han modificado el paisaje en tantas zonas del mundo, y las granjas avícolas, que recuerdan, por su precisión y automatismo, los "tiempos modernos" magistralmente abordados hace años por Charles Chaplin.

RIGOR CIENTÍFICO

Cuanto antecede nos lleva a recomendar, a todas las escalas, lo que hoy constituye una de las dimensiones imprescindibles en el diseño de un futuro más justo y luminoso para todos: el rigor científico. Los problemas que se plantean, de toda índole, incluyendo desde luego los aspectos bioéticos, no pueden zanjarse de forma intransigente mediante criterios tradicionales, ideológicos, económicos, políticos, etc. Deben abordarse en debates transdiciplinares que permitan alcanzar en cada momento las soluciones más adecuadas, evitando que se repitan sucesos de tanto impacto como el de las "vacas locas", que condujo a la Unión Europea y a la mayor parte de los países que la integran a adoptar medidas drásticas, sacrificando innecesariamente centenares de miles de cabezas de ganado vacuno, sin que se hayan estudiado a fondo las causas que llevaron a la patología que afectó a casi 200 mil reses en el Reino Unido, y que ha conducido en la práctica a la sustitución de las harinas cárnicas utilizadas principalmente en Europa por las harinas de soja procedentes de los Estados Unidos. Por el hecho de que una fábrica de harinas cárnicas inglesa no aplicara, con el fin de disminuir costos, el tratamiento UHT y el tratamiento químico, de tal modo que los priones no eran desactivados y podían, por tanto, reduplicarse, se ha modificado de raíz todo el sistema de aporte proteico a la

cabaña europea. Hagan cuentas y verán lo que esto representa. Entre tanto, el impacto de las alteraciones espongiformes bovinas en la adquisición de las disfunciones propias de la enfermedad de Creufeldt-Jacob por parte de los consumidores, no ha sido seguido con el interés que merecía y seguimos prácticamente inermes ante estas proteínas, llamadas en un tiempo "virus lentos", que son capaces de acumularse en el sistema nervioso y producir neuropatías irreversibles.

Otra cuestión que se halla hoy en el vértice del debate científico, con gran incidencia en la producción de alimentos, es el uso de los transgénicos, de los organismos genéticamente modificados (OGM). Aquí, de nuevo, sólo cabe la discusión serena, la consideración caso por caso, teniendo en cuenta todas las opiniones pero sin permitir que ninguna de ellas se imponga por otra causa que la argumentación científica. Durante años hemos estado utilizando los "transgénicos mendelianos", los híbridos obtenidos a través de la tecnología genética clásica. En España existían más de 60 variantes de trigo, que hoy se encuentran cuidadosamente depositadas en las genotecas, habiéndose sustituido en el campo por un puñado de híbridos que presentan como aspectos positivos –los hay también adversos– una mayor concentración en aminoácidos, mayor flexibilidad frente a los aguaceros y el viento, etc.

Está claro que debería existir una mayor información de la realidad científica en los Parlamentarios, en los Consejos Municipales, en los medios de comunicación. ¿Cómo puede pedirse a los parlamentarios que juzguen sobre los efectos de la capa de ozono o de las harinas cárnicas indebidamente obtenidas, sin proporcionarles los datos que les permitirían decidir objetivamente? Lo mismo se aplica a cualquier cuestión que requiera una fundamentación basada en los últimos conocimientos disponibles.

OTRO MUNDO ES POSIBLE

En "Un mundo nuevo" hemos destacado ocho aspectos especialmente importantes para eliminar la inseguridad alimentaria: la transición demográfica; una más adecuada capitalización de suelo; el aumento de la productividad por las biotecnologías; la importación de víveres; la redistribución espacial de la poblaciones; inversiones en infraestructura; la participación de los países del "norte"; y el aumento necesario de una demanda solvente. Cada una de estas "soluciones" se abordan en profundidad, de tal modo que ejerzan la mayor influencia respectiva posible en el tratamiento de cada caso concreto. Una de las conclusiones más interesantes, que no debemos soslayar en los grandes planteamientos sobre la seguridad alimentaria, es la importancia de la educación y la formación en los procesos de desarrollo. En efecto debe plantearse la cuestión de la seguridad alimentaria en un contexto más amplio, en relación con la evolución de los factores demográficos, las políticas de sanidad y las

políticas educativas. Además de mejorar las infraestructuras para un desarrollo sostenible (sistema de riego, medios de transporte, comercialización, red bancaria y sistema crediticio) debe favorecerse una gestión eficaz de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere en las tierras cultivables y los recursos hídricos. La cooperación internacional es fundamental para, no sólo mejorar la producción de alimentos sino, lo que es cada vez más necesario en todas la facetas de la calidad de vida, los mecanismos prospectivos, es decir, para evitar acontecimientos negativos y para enderezar con tiempo tendencias erróneas. Una vez más, saber para prever, prever para prevenir.

Derecho a la vida, derecho a la alimentación, derecho a la salud,... son ingredientes esenciales de la cultura de paz, de entendimiento y de diálogo que debe sustituir a la secular cultura de guerra que estamos viviendo, cultura de imposición y de fuerza. Dentro de los programas de acción para una cultura de paz (Declaración de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 13 de septiembre de 1999) se establece, en el marco de las medidas para promover el desarrollo económico, ...“reforzar la medidas que se adopten a todos los niveles para aplicar estrategias nacionales en pro de la seguridad alimentaria sostenible...”. Y, en el contexto de las medidas para promover la paz y la seguridad internacionales, ... “eliminar los obstáculos para el goce pleno de los derechos humanos, incluidos el derecho de todos a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar y el derecho a los alimentos, a la atención médica...”.

En el Documento “Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”, aprobado por el Consejo celebrado en Göteborg el 15 de junio de 2001, se establece lo que sigue, dentro de los objetivos principales de “Responder a las amenazas a la salud pública”: “La seguridad y la calidad de los alimentos será el objetivo de todos los protagonistas de la cadena alimentaria”. Y, en el marco de la medidas a escala comunitaria, se resuelve: “Mejorar la información a los consumidores y su concienciación (incluso por la educación), así como asegurar un etiquetaje claro de los alimentos”... “Creación, el año 2002, de la Autoridad Alimentaria Europea”... .

La seguridad alimentaria debe basarse en unos principios universalmente reconocidos, para orientar la gobernanza a escala nacional y supranacional, que no puede transferirse a los avatares del “mercado”. Esta dejación de las responsabilidades de gobierno en las llamadas “leyes de mercado” ha constituido uno de los hechos más sorprendentes y denigrantes de la historia contemporánea. Se han sustituido los principios por los beneficios a corto plazo. En el año 1996, en el apogeo de los buenos resultados que para los países más prósperos se estaban obteniendo, se llegó a preconizar el enorme disparate de añadir a la economía de mercado, la democracia de mercado, la sociedad de mercado! Junto a la privatización rampante, incluidos los servicios públicos básicos, se ha originado una situación de grandes asimetrías y desgarros en el tejido social a escala global, con la profunda contradicción que representa la

existencia de sistemas democráticos nacionales y la carencia de un marco jurídico-ético a nivel mundial. Los "deberes" de los gobernantes no pueden privatizarse, deben ejercerse en su plenitud, orientados por unos valores comunes, que no deben en ningún caso mercantilizarse. Ya lo advirtió severamente D. Antonio Machado: "Es de necio confundir valor y precio".

Que Triptolemos, el apóstol del grano, nos ayude a que nadie carezca de los alimentos básicos, a que todos los seres humanos puedan ser realmente "iguales en dignidad". Y que Ceres, "alumna de la paz", se convierta en maestra del mundo, en guía de una humanidad que debe, ante cualquier cuestión, ante cualquier desafío, ante cualquier apremio, salvaguardar y cuidar en primer lugar el misterio de la creatividad que anida en cada ser humano, este misterio insondable, nuestra esperanza.

BIBLIOGRAFÍA

"Agenda 21", ONU. Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río, 1999.

"Agricultura Mundial, horizonte 2010". FAO, Polytechnica, Paris 1995.

Bony, Sylvie. « Les biotechnologies en agriculture. Perspectives et enjeux », Futuribles, Julio 1996.

Collomb, Ph. « La sécurité alimentaire de l'humanité au debút de XXIéme siècle ». Nota para UNESCO, 1997

« Croissance démographique et production alimentaire », CICRED, Dic. 1995.

De Bruyne, Stéphanie.- « Le défi alimentaire » en « L'an 2000, et après… », Re. Futuribles, enero 1999.

Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, Asamblea General de la Naciones Unidas, 13 de septiembre 1999.

"Estrategia de la Unió Europea per a un Desenvolupament Sostenible", Papers de Sostenibilidat, nº3, 2002, Consell Asesor per al Desenvolupament Sostenible, Generalitat de Catalunya.

FAO- Síntesis de documentos de información técnica, Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, nov. 1996

Mayor, Federico y Bindé, Jerôme: "¿Habrá alimentos para todos"?, en "Un mundo nuevo", 1999, Odile Jacob, Ed.

Sasson, A. « Comment nourris la planète an XXIeme siècle ? », « Le monde » (dossiers Savoirs, 1995)

Swaminatan M.S., "La science et la sécurité alimentaire », Inf. Mundial sobre la …., 1998 Ed. UNESCO/Elsevier , 1998.

CULTURA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN E (IN) SEGURIDAD ALIMENTARIA

Julián López García
Profesor Titular de Antropología Social

Lorenzo Mariano Juárez
Licenciado en Antropología Social

> "En algún lugar del tiempo, más allá del tiempo, el mundo era gris. Gracias a los indios ishir, que robaron los colores a los dioses, ahora el mundo resplandece; y los colores del mundo arden en los ojos que los miran. Ticio Escobar acompañó a un equipo de la televisión que viajó al Chaco, desde muy lejos, para filmar escenas de la vida cotidiana de los ishir. Una niña indígena perseguía al director del equipo, silenciosa sombra pegada a su cuerpo, y lo miraba fijo a la cara, de muy cerca, como queriendo meterse en sus raros ojos azules. El director recurrió a los buenos oficios de Ticio, que conocía a la niña y entendía su lengua. Ella confesó:
> –Yo quiero saber de qué color ve usted las cosas.
> –Del mismo que tú– sonrió el director.
> –¿Y como sabe usted de qué color veo yo las cosas?"

En este breve relato, Eduardo Galeano apunta con sencillez y profundidad hacia la importancia de los puntos de vista, en un ejercicio de atención y alerta hacia las miradas unívocas, los planteamientos universalistas y las visiones reduccionistas y etnocéntricas de aquello que nos rodea. Un ejercicio similar al que realizamos desde la antropología (2006) sobre las nociones de cuerpo, hambre o desnutrición, en un intento de resaltar y atender las concepciones locales y las implicaciones en las intrincadas relaciones con los proyectos de desarrollo a partir de un trabajo de campo de largo alcance realizado en la región ch´orti´ de Guatemala; en contra de las universales premisas occidentales, el hambre escapa de categorizaciones uniformes, se acomoda y amolda a los mundos locales y los desnutridos, sus biografías, sus experiencias o los significados que portan se intercalan con valoraciones simbólicas y elementos cognitivos de la comida que "sacia" el hambre, definiendo en los contextos de procedencia nociones como "ayuda" o "solución". Frente a esta visión culturalista, las posibles soluciones han adoptado, con carácter general, un esquema universal de necesidades y medios de satisfacerlas. El hecho de que los

ch'orti's constituyan un grupo indígena con una forma distintiva de entender el mundo no afectaba, según ese criterio, a las necesidades fisiológicas que para ellos son la traducción inequívoca del hambre. Al fin y al cabo tenían en mente la idea de que el hambre es una entidad análoga para todos los que la soportan y sufren, incapaz de realizar distinciones y, por tanto, la hambruna es consecuencia directa de no tener alimentos que comer. Frente a esa tesis en ese artículo poníamos de manifiesto el abigarrado significado de conceptos tales como *hambruna* o *desnutrición* cuando se analizan dentro de sus marcos contextuales, de manera que mostramos cómo los discursos locales permiten sacar a la luz realidades de análisis en ocasiones muy diferentes a los postulados universalistas de ONG's y entidades supralocales de todo tipo. Desde esta perspectiva, la construcción de conceptos como hambre y desnutrición remiten a elementos de la vida social que sobrepasan con creces los aspectos fisiológicos de estos trastornos o la simple definición en base a la carencia de alimentos.

En este texto pretendemos abordar en profundidad diversas estrategias que se han desarrollado en la zona para atajar la situación de pobreza, el hambre o la inseguridad alimentaria, prácticas llevadas a cabo al abrigo de conceptos occidentales como "seguridad alimentaria", "derecho a la alimentación" o "soberanía alimentaria" que, salvo en un plano discursivo, tampoco escapan a los planteamientos etnocéntricos anteriormente apuntados. La presunción de que todos vemos el mundo de los mismos colores se torna errónea a tenor de las descripciones etnográficas y la teoría antropológica. Traducido a la esfera de la seguridad alimentaria y las políticas para el desarrollo, esta visión homogénea, lánguida y gris, se traduce en desdenes hacia los elementos culturales locales, desencuentros y desconciertos que abocan al fracaso.

SEGURIDAD ALIMENTARIA/ INSENSIBILIDAD CULTURAL.

Como comentábamos, el etnocentrismo presente en la definición de las necesidades determina un modelo de actuación en línea y presupuestos similares. La planificación, implementación o evaluación de las actividades encaminadas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria responden a una lógica organizativa particular que vela particularismos y los discursos locales, trasladando los objetos a un contexto global definido como universal[1]. Las dificultades para los acomodos se tornan frecuentes, abocan a decepciones o ralentizan los procesos de cambio.

[1] Maxwel y Slater señalan cómo la nueva política alimentaria debería centrarse en la vigilancia del sistema alimentario mundial. Esta visión global es necesaria en un abordaje holístico que incluye los elementos estructurales, políticos o económicos, pero es una visión deficitaria cuando se empeña en no prestar atención a discursos o representaciones locales. Maxwell, S. y Slater, R. 2003: *Food policy old and new.* . London Overseas Development Institute.

Desde la década de los noventa, multitud de proyectos desarrollistas se han implementado en la región ch´ortí del oriente guatemalteco; decenas de organizaciones para la cooperación y el desarrollo han invertido tiempo, esfuerzos y grandes sumas monetarias en multitud de programas de muy diversa factura, un escenario magnificado a partir de la dimensión mediática que adquirió la crisis alimentaria del 2001. A partir de este momento se produjo una escalada en el proceso de apropiación política de los escenarios ligados al hambre y la desnutrición y tras la victoria en la elecciones generales del 2004, la Gran Alianza Nacional (GANA) sitúo la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en lo más alto de los objetivos de la agenda política nacional, lo que contribuyó a una mayor visibilidad y una creciente incidencia de nuevos proyectos y promesas. La centralidad que adquirió la Secretaria de Estado para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) con Andrés Botrán al frente es buena muestra de ello.

Quizá la crítica que mayormente cabe hacer ante la ingente cantidad de propuestas de los últimos años sea una que tiene que ver con la insensibilidad con la cultura ch´orti’: hemos visto trabajadores de la ONG española Acción contra el Hambre aplicando frías tablas de medición en Tunucó Abajo; hemos asistido, en la etapa de pre-frustración, a la intervención de los participantes en el programa de cría de conejos impulsado por UNICEF, o de hortalizas bajo invernadero planeado por la FAO o, en fin, hemos observado el desconcierto que genera la descoordinación de cada organización que planifica en una comunidad un proyecto de “Tecnología de lluvia sólida que facilita la humedad en el suelo” (PESA-Frente Contra el Hambre), en otra uno de letrinización (UNICEF), en otro un proyecto de Reforestación (Pro-Ch’orti’), en otra un Proyecto de Estufas Solares o de Medicina Natural (Cooperación Española)... Pero quizá la mayor sensación de temor ante la acciones de las ONG’s la vivimos en Suchiquer, en 2004 donde trabaja desde la hambruna *Ajpantar* organización dirigida por María Pacheco y que se dedica a incentivar la labor artesanal de las mujeres de esa aldea para producir envoltorios de fibra para las botellas de ron de la licorera nacional[2]. Asistimos en la aldea a una presentación anual de la marcha y resultados del proyecto; como si fuese un foro experto, las mujeres y hombres participantes en esta aventura empresarial asistían a una presentación en *Power Point* y participaban en los juegos “de motivación” e implicación que María les proponía, mientras el resto de la comunidad se agolpaba expectante ante el discurrir de los acontecimientos.

[2] Un programa definido como de “autosostenibilidad comunitaria” premiado por el Banco Mundial al “incluir en su propio desarrollo a tejedoras empobrecidas que hoy cuentan con recursos no solo para alimentar a sus familias, sino para educar a sus hijos y mejorar sus condiciones de vida” (http://www.estrategiaynegocios.net/Interna/seccionesCumunes/responsabilidad/tejedoras). El paso del tiempo ha contextualizado la sostenibilidad de este proyecto, donde las productoras están desligadas de las materias primas y los mercados, convertidas en meras productoras sin capacidad para la acción. Sobre las consecuencias de la redefinición de los roles de género en torno a nuevas actividades productivas es aún pronto para emitir juicios valorativos.

Resultaban chocantes esas técnicas de marketing empresarial aplicados a la cooperación contra el hambre. Las mujeres, muchas de ellas trabajando más de 8 horas diarias, estaban contentas porque decían que ganaban mucho más que cuando hacían petates para venderlos en el mercado dominical de Jocotán. No obstante, todo ello dejaba la impresión que esa manera que parecían tener las mujeres de echarse en brazos de esa versión del "capitalismo del centavo" aplicado a la cooperación, podían ser la antesala de una gran frustración, primero para las propias mujeres porque no hay seguridad en el mantenimiento del pacto de colaboración con la licorera nacional y, en segundo lugar y sobre todo, porque en palabras de algunos jocotecos que conocen bien las comunidades, estaríamos en presencia de una versión rural de las maquilas urbanas y porque, según nuestra impresión, el alejamiento radical de las mujeres de sus actividades habituales puede tener muchas y muy negativas repercusiones en la configuración socio-cultural de la comunidad. Tres años después, durante el trabajo de campo en junio del 2007, un grupo de cineastas preparaba un cortometraje sobre la labor de los cooperantes y la región ch'orti' había sido el lugar designado; y uno de los días acudieron a Suchiquer a entrevistar a una de las mujeres participantes en este proyecto. Adecuaron el escenario con varias mujeres en segundo plano que no paraban de tejer, en el suelo los resultados de su labor y el entrevistador intentaba guiar la conversación hacía las bondades del proyecto y lo feliz que estaba haciendo a toda la comunidad. La mujer entrevistada, sin embargo, seguía terca en sus comentarios sobre lo tristes que se encontraban al no haber recibido el dinero que les correspondía desde hacía más de seis meses, preocupada por la viabilidad futura del proyecto y sus economías.

Uno de las rasgos distintivos de la mayoría de estas estrategias es que responden a una planificación de gabinete, a un modelo de "programa" más que desde el terreno. Sobre el papel, los proyectos siempre son ideales, con un discurso autocomplaciente sobre las bondades teóricas de tal o cual iniciativa, como el proyecto de fortalecimiento de las economías familiares en varias comunidades mediante la crianza de pelibueyes[3], "una opción que rinde sus frutos", un animal que por sus características se adapta a condiciones secas y no necesita alimentación especial; la retórica siempre es diferente, siempre es igual: "un pelibuey adulto puede generar cincuenta libras de carne, y la idea es que una parte sea consumida por las familias, y el resto lo vendan a otras comunidades o vendan la oveja en pie, para tener más ingresos familiares, y también se pueden aprovechar el cuero y el abono". Esta planificación de gabinete en ocasiones se asemeja sin rubor al cuento de la lechera, con un final la mayoría de ocasiones similar. Esto es así porque se desdeña la cultura local, sus sensibilidades o sus aspectos emocionales. La introducción de los pelibuyes supone un grado de innovación que debe incorporarse en los es-

[3] En http://www.prensalibre.com/pl/2006/mayo/03/140687.html

quemas locales, algo en ocasiones verdaderamente complejo. Los resultados pueden ser los mismos que los cosechados por granjas de conejos- animales en un principio teórico con la capacidad de reproducirse con facilidad y proporcionar carne a las empobrecidas economías indígenas-, las codornices o las granjas de gallinas ponederas, la antesala de un nuevo mercado local con el que fortalecer la seguridad alimentaria. Los resultados se entremezclan con discursos sobre la escasa emotividad o el desagrado de la carne de conejo o codornices, a pesar de las recetas que se incluyen en las capacitaciones, la falta de continuidad o multitud de factores que abocan a que las gallinas ponedoras se cocinen y acabe con la autosostenibilidad en una olla. Esta tendencia a la innovación se explicita también en programas de diversificación de cultivos como las últimas propuestas de "siembra de ejote francés y averja china", que se plantea como "una esperanza para no padecer otra escasez de alimentos"[4] o la siembra de piña propuesta por Acción contra el Hambre a principios del 2007, programas que podrían agruparse por esa característica tendencia a la innovación.

Esta falta de sensibilidad cultural, sensibilidad parcialmente recogida a nivel discursivo[5], debe abordarse en las nuevas propuestas desarrollistas y de fortalecimiento de la seguridad alimentaria, porque como señala Kottac[6] "la cultura también rinde económicamente"[7]. El acomodo a las reglas locales debe presidir las estrategias del cambio y el desarrollo, habida cuenta de las repercusiones para la viabilidad de estos proyectos. El propio Kottac intenta argumentar sobre lo que el denomina la *falacia* de la *sobreinnovación* a través de la aplicación de la regla de Romer al desarrollo económico, al inferir que "habitualmente, los "beneficiaros" del desarrollo deseen cambiar *estrictamente lo suficiente para mantener lo que tienen"*[8]. En la perspectiva de los desarrolladores en esta región, esto parece cambiarse por *innovar lo suficiente para cambiar lo que tienen*, introduciendo nuevos cultivos o explotaciones ganaderas desconocidas, poco sensibles a la lógica organizativa local.

En este planteamiento está implícita una valoración de la cultura local y una categorización de la población indígena. Por un lado, se les responsabiliza de su situación –en retóricas sobre su fatalismo, haraganería o los "factores culturales"- que lleva a un desprecio de las prácticas y el ideario indígena en

---

[4] En http://www.prensalibre.com/pl/2007/diciembre/20/191011.html

[5] Por ejemplo, en la declaración sobre la Soberanía Alimentaria, puede leerse una reseña a lo culturalmente apropiado: (...)Esto incluye el derecho real a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho de tener alimentos y recursos para la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados, (…). En "Soberanía alimentaria": un derecho para todos, Declaración política del Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Roma, junio de 2002.

[6] Kottak, C. P., 2004. "La Cultura y el desarrollo económico" En *Andreu Viola, comp. Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós, p. 104.

[7] El autor señala como en su estudio comparativo la tasa de rendimiento para proyectos culturalmente compatibles (19%) era muy superior a la de los incompatibles, con menos del 9%.

[8] Kottak, Op. cit., p. 105.

la tipificación de necesidades y la elaboración de las soluciones, un espacio que deja abierta las puertas a esa tendencia innovadora. Pero también desdeña la capacidad como agencia de los indígenas, en un proceso de construcción de diálogos verticales con relaciones de poder desmesuradamente asimétricas que determinan intervenciones de corte paternalista. En ocasiones, decenas de proyectos definidos como autosostenibles se derrumban justo cuando se termina la intervención asistencialista: esto ha sucedido con las gallinas ponederas, que acabaron cocinadas cuando la organización responsable dejó de proporcionar el pienso para las gallinas o presumiblemente pasará con los cultivos de piña cuando dejen de ser subvencionados. Las instituciones para el desarrollo asisten con asombro, desconcierto o hartazgo a muchos de estos finales en formas más elaboradas del tradicional "estos recalcitrantes indios". Todo ello sin pararse a evaluar desde la óptica local un esquema de coste-beneficio de las intervenciones y las prácticas sobreinnovadoras, un ejercicio que sirviera para contextualizar muchas de las decisiones, prácticas y actitudes, y sin evaluar este tipo de planteamientos para la construcción local de las relaciones con los planificadores o de conceptos tales como ayuda o proyecto y sus repercusiones para futuras intervenciones.

Esa visión asimétrica de la cooperación y la seguridad alimentaria implica la necesidad de *enseñar* a los campesinos indígenas "técnicas de manejo del suelo", a "elaborar abono orgánico con estiércol", viendo como estudiantes de zootecnia o agronomía orientan "tecnológicamente sobre la forma que deben cuidar sus animales" o a cultivar tomates en invernadero, en presupuestos técnicos realizados desde fuera a adentro, un esquema muy poco propicio para entablar diálogos.

En otras ocasiones, el diseño y la planificación de los proyectos parecen presuponer la idea que pobres y hambrientos deben comer de todo, al menos adaptarse a comer el tipo de comida que se distribuya. Aunque se conciba algo como poco común, es decir, se acentúe ese carácter innovador, se presupone de forma excesivamente optimista que con el paso del tiempo, estos nuevos platos serán comunes en las mesas de la región:

"El conejo no es uno de los platos típicos de la dieta guatemalteca. Sin embargo, quizás en unos años, no pueda faltar en el menú de las fiestas locales del área Chorti´. Y es que, la crianza de conejos se ha convertido ya en algo más que normal en varias aldeas del municipio de Camotán, Chiquimula. (…) Utilizar la carne de conejo en sus guisos todavía no es algo muy habitual en el menú de Verónica "nos enseñaron diferentes recetas con productos que tenemos aquí pero yo prefiero mi pollo la verdad, aunque hay vecinos que sí les gustan mucho. Yo sólo los engordo, para que crezcan rapidito y poder venderlos. Sin duda, cambiar las costumbres alimenticias lleva tiempo. Poco a poco, será más común encontrar carne de conejo en las ollas familiares, pero

el aporte económico que supone la venta de estos orejudos animales es toda una ayuda para el bolsillo de Verónica”[9].

La cultura de los planificadores mantiene sus propias prácticas y representaciones, sus tiempos, sus agendas y objetivos, su propia política, en definitiva, un modo particular de ver el mundo, de contemplar la cooperación, el desarrollo o el fortalecimiento de la seguridad alimentaria. La visión etnocéntrica que se denuncia en este texto incorpora también resistencias al cambio: en una reunión de la Mesa de Seguridad Alimentaria celebrada en junio del 2007 en Camotán, representantes municipales, estatales y decenas de ONGs debatían sobre el estado de la situación nutricional de la región y sobre futuras estrategias. Fuimos invitados a la reunión para ofrecer una visión *antropológica* del funcionamiento de los proyectos de fortalecimiento y para el desarrollo, en la que expusimos la necesidad de prestar atención a la sensibilidad de la cultura local y la incorporación de una orientación culturalista más allá del ámbito del discurso, en un posicionamiento crítico con la mayoría de propuestas. A continuación, uno de los representantes del gobierno presentó una propuesta sobre los beneficios del árbol de Campeche, una especie de las zonas centroamericanas con “una ingente cantidad de beneficios”, en una repetición de esa tradicional narrativa del cántaro y la fuente; a pesar de que el ponente estuvo de acuerdo con que quizá fuese un proyecto con todas las deficiencias que se apuntan en este texto, en la reunión se acordó comenzar con la fase inicial del proyecto, al que se unió más de una de las organizaciones allí presentes. Las recomendaciones y la crítica hacia una mayor sensibilidad cultural fue acogida con desagrado y en ningún momento fue tomada en consideración.

La adecuación cultural requiere análisis detallados en la fase de elaboración, pero también en las sucesivas y continuas evaluaciones, pues los elementos subjetivos que se ponen en juego son de muy diversa índole e implican aspectos singulares de la organización social, componentes difíciles de sistematizar. A modo de ejemplo podemos indicar la introducción del Vitacereal, un proyecto gubernativo de carácter asistencial en el que se ofrece un preparado alimenticio a madres gestantes y a los niños hasta la edad de tres años, que supuestamente daría resultados a corto plazo en las cifras de desnutrición crónica y aguda. Teóricamente, la falta de acomodo a la sensibilidad local podría darse desde elementos tan superficiales como el envoltorio, excesivamente occidental, a otros más profundos como la emotividad del sabor- algo desabrido si no se añade un azúcar siempre escaso- o estructurales como la necesidad de hervir el agua para conseguir una textura agradable y evitar infecciones. Sin embargo, el hecho sobre el que se articulan muchas resistencias es una cuestión de clase: muchas mujeres se lleva el Vitacereal, pero lo tiene en la casa amontonado, o lo venden, pero en ocasiones no se lo ofrecen a sus hijos y prefieren comprar Incaparina, de forma que su consumo sirve para articular

[9] En http://www.unicef.org/guatemala/spanish/reallives_1214.htm.

diferencias en el poder adquisitivo aunque sea pagando… valoraciones, cargas simbólicas, distinciones entre indígenas y ladinos, sentimientos particulares que se esconden bajo el diseño, la planificación y las cifras.

HACIA UN DERECHO A LA ALIMENTACIÓN CULTURALISTA

El resultado de todo esto quizá sea, como apunta Warren (2006) que la influencia de la industria del desarrollo en los patrones locales de consumo y los estilos de vida sea más notoria que sus efectos en las economías domésticas de los campesinos. Un nuevo modelo sensible al contexto requiere de trabajos de campo de larga duración, pero especialmente un grado de apertura hacia otros planteamientos. Una visión menos etnocéntrica debería admitir particularismos en la elección de los alimentos, pero también diferentes escalas de necesidades y otros planteamientos para abordarlas. Los planteamientos unívocos y universales, los tiempos y los modelos de desarrollo homogéneos, las políticas de seguridad alimentaria poco sensibles a los discursos locales rara vez consiguen un acomodo adecuado, como hemos señalado en este texto.

El derecho a la alimentación debe definirse desde la sensibilidad al contexto, como una nueva forma de formular relaciones, objetivos y objetos, por desarrollar un nuevo modelo relacional más simétrico entre donadores y ayudados, un modelo que no escamotee, en palabras de Esteva "el presente por el futuro, las esperanzas por expectativas"[10]; construir diálogos atravesados por relaciones de poder no tan desigualitarias sobre las que debatir categorías como necesidad, ayuda, proyecto o tan específicas como la noción de soberanía alimentaria. Ello no implica que se desatiendan elementos macroestructurales de esa "nueva política alimentaria" como los mercados internacionales o variables socioeconómicas a escala global, pero la pertinencia y adecuación cultural a escala local es imprescindible para la consecución de los objetivos propuestos y debe incluir aspectos sociales, simbólicos, cognitivos, ideacionales y emocionales que organizan la cultura local. Desairar estos elementos puede significar ineficacias e ineficiencias, incluso desde un análisis económico puro.

El paso del modelo de programa o plantilla, muy propio de los planificadores, a un modelo de aprendizaje[11] con mayor apertura debería ser sensible a los elementos intersubjetivos de la experiencia, las causalidades simbólicas y la construcción de esos mundos particulares. La verdadera soberanía alimentaria es aquella que sabe traducir las guerras globales en los contextos locales, capaz de desterrar de sus prácticas esa visión del director que responde a aquella silenciosa sombra pegada a su cuerpo "del mismo que tú" sin plantearse de

[10] Esteva G., 2004 "Desarrollo", en Andreu Viola, comp.. *Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós, p. 96.

[11] Kottack, Op. cit..

que color ve el mundo la niña, sin cuestionarse si todos vemos el mundo de los mismos colores.

BIBLIOGRAFÍA

Kottak, C. P., 2004. "La Cultura y el desarrollo económico" En *Andreu Viola, comp.. Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós.

Esteva G., 2004 "Desarrollo", en Andreu Viola, comp.. *Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós.

López García, J. y Mariano Juárez, L., 2006. "Hambre, intervención solidaria y contexto cultural en la región ch'orti' del oriente de Guatemala." .En *Seguridad Alimentaria y políticas de Lucha contra el Hambre*. Ed. Universidad de Córdoba/ Oficina de Cooperación Internacional . 215-228.

Maxwell, S. y Slater, R., 2003: *Food policy old and new.* . London Overseas Development Institute.

Warrem, P., 2006. MGD Activism and Campesino Detachment. Can they walk at the same pace? Field Observations in the uplands of Jocotán, Guatemala. *Mountain Research and Development*, vol 26, 9-14.

DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Cinzia Scaffidi
Slow Food

Este título aúna dos conceptos que nuestra sensibilidad moderna no se sorprende de encontrar juntos, sin embargo en la acción política y en las declaraciones de intenciones aún están muy lejos el uno del otro.

Estamos ya acostumbrados, aunque bastante recientemente, a pensar en las diferencias culturales en términos del derecho a la diversidad misma, de igualdad de oportunidades, de reconocimiento, de flexibilidad. Cuando el derecho, en el sentido normativo, se pregunta a propósito de las diferencias culturales, lo hace partiendo del respeto, de la adecuación, concertación y conciliación.

Y también en nuestra educación sentimental cotidiana esta idea de la diversidad como valor en sí mismo se está abriendo paso: hemos pasado del eslogan de nuestra infancia que recitaba "Todos los hombres son iguales" al que acompaña la infancia de nuestros hijos, que en sus diferentes declinaciones y aplicaciones introducen la idea de que las diversidades que se presentan entre los hombres no se corresponden a elementos de mayor o menor valor en términos de humanidad.

Nos encontramos entonces en el filo de la navaja, donde mantenemos un precario equilibrio entre las grandes enunciaciones del derecho natural y de los derechos humanos, junto con las consecuencias de una observación cotidiana que sitúa en primera plana la incontrovertible presencia de un multiculturalismo que pone preguntas y exige respuestas.

El término "multiculturalismo" en realidad despista. Éste se refiere normalmente a la presencia, en una misma sociedad, de diferentes culturas, es decir aquella que de alguna manera es indígena y aquellas que han ido llegando paulatinamente por inmigración e intercambios de diferente índole, aunque cabe decir que existen casos de entornos multiculturales por sí mismos, como las metrópolis. La mayor parte de las sociedades pertenecientes a los países más ricos hoy pueden definirse con todo derecho como multiculturales y, sin duda, la atención hacia el elemento de la diversidad cultural es uno de los

factores que se han acrecentado en la conciencia colectiva y en la sensibilidad de los líderes.

Sin embargo, cuando hablamos de diversidad cultural en general, nos referimos también a la extrema variabilidad que el elemento cultural presenta en el planeta, y que se configura y concreta en múltiples expresiones, entre las cuales se encuentran las que nos interesan, la alimentación y la agricultura.

Luca Cavalli Sforza, uno de los evolucionistas actuales de más renombre, nos dice que somos todos hijos de un mismo núcleo de población que tuvo su origen y se expandió hace 1,7 millones de años: desde el continente africano esta población se dirigió hacia Europa y Asia; no hacia América u Oceanía, sino seguramente hacia el "Viejo mundo". Pues imaginaos: hay una población que vive más o menos toda en el mismo sitio, haciendo las mismas cosas y bajo las mismas condiciones ambientales. Luego, debido a razones diferentes que nos llevaría demasiado tiempo analizar ahora, pero que van de las condiciones climáticas, al régimen de caza y recolección, etc., esta población se divide en grupos y se dispersa. Los subgrupos se alejan, acumulan experiencias diferentes en lugares diferentes, sometidos a condiciones ambientales y climáticas diversas. Esta se considera la primera gran expansión.

Pero luego hubo otra, hace aproximadamente 50.000 años, de la cual somos todos hijos: esta segunda expansión involucró también al nuevo mundo y, desde el punto de vista de los "extras", ya estábamos mucho más adelantados: disponíamos del fuego, de embarcaciones y demás comodidades.

Aún estamos hablando de nómadas, de cazadores-recolectores. Sin embargo, aún sin explotar la agricultura, que se empezó a desarrollar sólo hace 15.000 años, obviamente no había falta de alimento. Y estamos hablando de la existencia del fuego, postulando la posibilidad de que el alimento se consumiera cocido.

Todo esto para afirmar que en los sistemas articulados, como todos los sistemas vivientes, y especialmente los sistemas animales/humanos, que a la vez son sociales, unas mínimas diferencias en cualquier nivel llevan a una elaboración tal que produce grandes cambios, grandes diferenciaciones. La metáfora que ejemplifica todo esto se encuentra en nuestro mismo ADN, que difiere en un escueto 2% del mapa genético de los chimpancés, y sin embargo ha llevado a una serie de impredecibles eventos entre genética, ambiente, historia y cultura, hasta las diferencias que hoy tenemos delante de nuestros ojos.

Existe además una función de la diversidad que está estrechamente vinculada a la supervivencia: siguiendo a Cavalli Sforza podemos afirmar que: «Evolución no significa ni mejora ni progreso. Evolución significa diferenciación progresiva, desarrollo de las capacidades de interacción con el ambiente. Es esto lo que decide el éxito de una especie o su desaparición »[1].

---

[1] *La Repubblica*, 27 de junio de 2007.

Todo esto para decir que las diversidades culturales que hoy nos llaman la atención, no son ni una opción ni un acontecimiento reciente. Acompañan a la humanidad desde sus comienzos, es más, dado que en parte se deben a las diferencias ambientales, podemos afirmar que de alguna forma la han precedido, y han permitido su existencia. No podemos existir sino de manera diversificada.

Como decíamos, nos encontramos en terreno resbaladizo, y hay dos elementos en movimiento: uno lo hemos visto –las diversidades culturales–, y el otro es el derecho a la alimentación. Éste tiene nombre y también apellido: derecho a la alimentación y a la protección contra el hambre.

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales promulgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, afirma que (apartado 1) "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una *mejora continua* de las condiciones de existencia" y, en el apartado sucesivo "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

Dicho sea de paso: a propósito de esta idea de la mejora continuada, parece que una minoría de la humanidad se ha apropiado de la mejora continuada y persigue este derecho en detrimento del resto de los seres humanos, que también por este motivo no consiguen llegar ni siquiera al respeto mínimo hacia su derecho a un "nivel de vida aceptable". Razonar sobre la oportunidad y la necesidad del concepto de límite no me parece muy alejado de la reflexión sobre los derechos fundamentales.

Gerald Moore, asesor jurídico de la FAO, evidencia en un artículo[2] que ese derecho puede verse como un elemento esencial del derecho a la vida, fijado por el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos promulgado en 1966.

Entonces es evidente que pese a cualquier diversidad cultural, hay una cosa que une a todos los seres humanos de cualquier rincón del mundo: si no comen se mueren. Sin embargo, el hecho que los dos derechos (vida y alimentación) se recojan en dos pactos diferentes, es interesante. La vida se contempla en los derechos civiles y políticos; la alimentación en los derechos económicos, sociales y culturales.

Es como si hubiese un nivel de acceso a la alimentación, igual que a tener una vivienda o ropa. La alimentación no tiene el mismo status de derecho político y civil que tiene la vida, y esto es un elemento que se impone a nuestro análisis. Es cierto que cualquier enunciación de derecho es hija de su tiempo, y yo que no soy jurista no quiero aventurarme en un terreno que no conozco bien. Pero tenemos que reflexionar sobre el significado del término "derecho a la vida", y decidir si no sería mejor considerarlo más concreta y lógicamente, incorporando en el mismo el derecho a la alimentación.

[2] Moore, Gerald: *Il diritto all'alientazione,* http://www.fao.org/Legal/rtf/mooreit.pdf.

Es obvio que también la "protección contra el hambre" es una condición de la satisfacción de ambos derechos, pero justamente Moore la vincula fuertemente al derecho a la vida.

Estos grandes pactos se tienen que presentar como universales, o principalmente universales, y se han concentrado sobre las características que aúnan al género humano, pero no han considerado una de las características básicas de la humanidad, que ha permitido la supervivencia hasta ahora: la diversidad.

Todo ello, volviendo a lo que decíamos en principio, porque esos Pactos son fruto de la mentalidad de entonces, que enfatizaba las igualdades y no recogía como valores las diferencias. Los hombres eran todos iguales pese a las diferencias de piel, cultura y religión. Desde hace muy poco tiempo hemos dejado de "prescindir" y pensamos que los hombres son todos diferentes y justamente por eso podemos llamarlos hombres.

Hoy, pasados más de cuarenta años de aquellos pactos, y con la certeza de que afirmar esos derechos no nos ha llevado a la eliminación automática del hambre o a la seguridad alimentaria, es precisa una refundación. Hay que reanalizar cada palabra de aquellos Pactos y todas las convenciones que han llegado después, todas las Declaraciones y Planes de Actuación, y reconsiderarlos por medio de la certeza de que las culturas son un valor y que se vinculan directamente a la existencia de hombres y mujeres que son tales en cuanto pertenecientes a una (o más) determinada cultura.

Y hace falta pensar si es suficiente encargar el problema a instituciones que, aún siendo prestigiosas, no tienen el poder de aplicar sanciones, como la FAO, o si no sería el caso de asumirnos la responsabilidad en el aspecto educativo, ético y conductual.

El sueño de una humanidad uniforme y de una vida libre de las ataduras de las estaciones y de la meteorología con sus cambios, ha sido la utopía de libertad de muchas civilizaciones, incluida la nuestra, es más, sobre todo la nuestra, que como evidencia Massimo Montanari[3] ha tenido a sus ordenes un aliado extraordinario: la industria alimentaria y la agricultura industrializada, el modelo fordista aplicado a la producción agrícola.

Pero hemos ido demasiado lejos y los daños provocados por este tipo de agricultura al planeta y a la salud de los seres humanos saltan a la vista. Contextualmente, este sistema orientado hacia y por el mercado, ha perdido de vista los objetivos de carácter universal (alimentar a la gente): anulando entonces toda diversidad, negando cualquier diferencia por la exaltación de los estándares, a cualquier nivel, creando lo que Marcello Cini[4] llama "la horrible caricatura" de la diversidad, es decir "la desigualdad entre los ricos de dinero y los pobres de todo".

---

[3] MONTANARI, M. (2004): *Il Cibo come Cultur*a, Laterza, Bari.

[4] CINI, M. (2007): *Il Supermercato di Prometeo*, Codice Edizioni, Torino.

Sin embargo, como nos recuerda Moore, "el Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales ha sido plasmado no para ser una carta legal estática, sino una estructura de acción dinámica que implica una constante y continua evolución"[5]. Constante y continua, pero lentísima, considerado que aún en 1992 la Declaración mundial sobre la nutrición escrita durante esa conferencia internacional ha hablado del derecho a una alimentación nutritivamente adecuada y sana, pero sin mencionar aún las culturas alimentarias de cada uno.

Sin embargo, se puede vislumbrar un resplandor al final del túnel. La definición de derecho a la alimentación ha sido analizada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos que ha individuado cuatro obligaciones para los Estados:

La obligación de **respetar**, es decir, "no interferir en los medios de subsistencia de sus ciudadanos ni en su capacidad de proveerse por sí mismos[6]". Pues bien: ¿qué sentido tendría esta obligación si no la relacionamos con las agriculturas tradicionales, las únicas que desde siempre han protegido la biodiversidad de la que tanto se habla? (aunque nunca demasiado). ¿Y qué sentido tiene hablar de biodiversidad si no se refuerzan y evidencian sus relaciones con las diversidades culturales y con aquellos que se consideran sus abanderados, los campesinos, las mujeres, los ancianos? Precisamente estos, los que consideramos los grupos más desfavorecidos, son aquellos que pueden indicar la solución. Mirad bien la imagen de este Seminario. Ese niño o niña, perteneciente a un pueblo del sur del mundo, tiende la mano no para pedir alimento, sino para ofrecer un pequeño pez que ha conseguido pescar, para ofrecer sus recursos que son alimento, sabiduría, experiencia y cultura.

La obligación de **proteger**, que implica la creación de un sistema de normas relativas a la seguridad alimentaria, a la protección del ambiente, a la posesión de la tierra.

La obligación de **actuar**, y por ende de consentir a través de políticas adecuadas, el acceso de los más desfavorecidos a los recursos o, en casos extremos, a una asistencia directa que permita por lo menos la protección contra el hambre

Sería suficiente el primer punto, si se tratara con seriedad y si estos análisis tuviesen algún poder real de actuación y sanción, para declarar como dañino todo el sistema agroalimentario constituido en los últimos 60 años por la organización mundial de los mercados. En un artículo publicado en 2005 en *La Jornada* (México), la Coordinadora contra los peligros de la Bayer escribía:

> *"Es falso que la economía globalizada esta acabando con la agricultura. Esta acabando con los agricultores. La agricultura como actividad multifuncional, generadora de bienes públicos, de satisfacciones, de*

[5] Moore: Op. Cit.

[6] Op. Cit.

recreación de la vida, de producción de comunidades y de cultura, esta batallando enormidades. Pero florece como generadora de mercancías y de ganancias. Y esto se debe, en gran parte, a que los actores de la agricultura están cambiando: se desplaza a los mas, a los pequeños, a los pobres y se fortalece a los poderosos, a los pocos: las corporaciones trasnacionales agroalimentarias"[7].

La experiencia de Slow Food, antes gracias a los *Presidi* (Baluartes), luego con el Premio a la Defensa de la Biodiversidad, y recientemente con Terra Madre, ha afianzado nuestra convicción de que la seguridad alimentaria, en el sentido de calidad, acceso y diversidad de la alimentación, no está garantizada por sistemas en los cuales se producen pocos productos sobre grandes extensiones de territorio, sin hacer referencia a las culturas locales y con el único objetivo de mejorar su posición en los mercados internacionales.

La seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, se logra exclusivamente en el respeto de las diversidades culturales, y gracias a aquellas culturas que crean, de esa forma, no solo bienestar físico y psíquico en la comunidad, sino también pequeñas economías locales que se reflejan en el cuidado del entorno y en la revitalización de canales laterales de actividad y crecimiento de la humanidad.

Y estas son las mismas condiciones a las que llegó Jean Ziegler, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación del hambre en el mundo.

Hoy día, pasados más de cuarenta años desde la primera enunciación de los derechos alimentarios, una reciente consulta de la FAO ha declarado que la aplicación del derecho a una alimentación adecuada requiere entre otras cosas, "la disponibilidad de comida libre de sustancias dañinas y *culturalmente aceptable*". Es el punto más importante alcanzado respecto a la idea de que existe una relación entre el derecho a la alimentación y las diversidades culturales.

Una vez más, se trata de una definición detrás de la cual corren ríos de tinta, innumerables ajustes, arduos compromisos. Las "sustancias dañinas" requerirían otro congreso para ser debatidas. La idea de "sustancia" sobrevuela sin detenerse el problema de los OGM, símbolo y avanzadilla de una agricultura que nada tiene que ver con las diversidades culturales y con los derechos de todos. ¿El ADN es una sustancia? Tal vez podamos discutirlo en un seminario en el futuro.

Sin embargo, por fin se abre camino la idea de que una alimentación apropiada no depende (como ha sido hasta hace poco) exclusivamente de sus valores higiénicos y nutritivos, sino también de que quien lo consume lo considere culturalmente aceptable. También gracias a esto, ese alimento salvará vidas y economías, especialmente las más débiles.

7 *Alimentos concentrados - Las corporaciones dominantes: Monsanto, Bayer, Syngenta, Nestle, Unilever, Cargill.* La Jornada, 7 de Julio de 2005.

ROOTING HUNGER IN THE ATLANTIC

Francisco Bendrau Sarmento
Miembro de la dirección de Action Aid International

INTRODUCTION

It is time for International Financial Institutions and governments to recognize that the market-led development model reproduces the causes of hunger and malnutrition, meaning that food security cannot be achieved through economic growth based on the comparative advantages of nations and their respective markets. In response, it is crucial to re-build individual state sovereignty and to strengthen the new relationships between policy, economy and society needed for the 21st century.

The mobilization of civil society is a fundamental dimension of this process, as well as the increased exchange of knowledge between civil society organizations, particularly smallholder farmers' movements, since both are contributing to new political experiences in the South, particularly in the Americas region. Many policy makers and social activists are currently discussing the promotion of new south-to-south cooperation models with other southern regions of the world. Here we look to contribute to this debate by examining the historical background as a way of gaining a clearer understanding of the possibilities and limitations of this approach.

The roots of the current hunger situation can be located in the way southern countries were integrated into the world economy between the 16th and the 20th centuries. Although inequality and hunger are intrinsically linked to the present economic rationality, we can also identify the potential to build new shared beliefs, interests and visions as a way of strengthening joint mobilization and action. A historical analysis of the relations established in the past between African countries and the Americas region (particularly Brazil) provides an interesting example.

With this in mind, we describe below the root causes of vulnerability in Africa. Acknowledging the current situation on both sides of the Atlantic, we

explore the different limitations and possibilities for sharing knowledge in order to build a common future.

BUILDING COMPARATIVE DISADVANTAGES

For a number of authors, the Industrial Revolution and economic growth in the North were due in large part to the Atlantic Slave Trade.[1] While this institutional approach to capitalistic development based on slavery is becoming increasingly accepted, it is also important to analyze the consequences this regime had for peripheral economies on both sides of the Atlantic.

The first sugar-based slave society was founded in San Tomé and Principe. With Brazil's entrance into the sugar market, these islands were transformed into a platform for the Atlantic slave trade, especially after 1600.

Travelling down the west coast of Africa from Senegal to Angola, slave traders made the 'libambo' marches a constant feature for three centuries. No economic alternative was given to other African kingdoms such as the 'Congo,' for example. The total number of slaves that arrived (alive) in Brazil between 1551 and 1860 is around 4 million,[2] a much higher figure than Spanish America and the British Antilles

'*Libambo'* in *Quimbundo (a traditional African language)* means a line of enchained slaves. Today, *libombo* is used in Brazil's Northeast to refer to the migratory waves of the region's inhabitants towards the south, escaping food insecurity.

The hunger and poverty situation in sub-Saharan Africa is alarming. Even with annual economic growth rates of around 7%, 48 African countries would need 50 years to obtain a per-capita income sufficient to allow them to escape poverty –and this in a scenario considering conservative projections of future demographic growth. Economic growth, therefore, must address the continent's main problem– poverty.

(around one million and six hundred thousand, respectively).[3] It's important to note that mortality rates during capture, transportation and the 'middle passage' were high. The number of captured slaves was much higher than 4 million, probably closer to 10 million if we consider the intense level of violence used in the process, the result of economic concentration and the higher levels of productivity involved in the activity. The slave trade between Africa and the

[1] INIKORI, Joseph, (2002) *Africans and the Industrial Revolution in England*, Cambridge University Press.

[2] ALENCASTRO, Luís Felipe, *O Trato dos Viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul, Séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

[3] Though the period considered in the British colonies is from 1626 to 1840, and in Spanish America from 1526 to 1870.

Americas was probably the most profitable legalized economic activity in the history of capitalism.

In Africa, the expected demographic evolution and the traditional political and agriculture-based systems were in some cases systematically disrupted for more than three centuries. Food insecurity and internal conflicts helped traders to reduce costs and supply slaves to a growing international market. Later social, technical and economic dynamics were strongly conditioned by this legacy, since slavery was replaced by various institutional arrangements designed to supply labour forces to one of the first areas in which the capital accumulated under slavery was invested: the plantation, particularly coffee and cocoa.

Consequently, the conditions to develop and consolidate smallholder farmers, develop research and enable the subsequent industrialization of raw materials to supply the domestic market only appeared – and then timidly – towards the end of the twentieth century, still severely limited in their development due to the non-existent purchasing power of the majority of the population, and the absence of medium-level technologies adapted to the tropics.

Comparative advantages have also been responsible for the historical development of capitalism in the Americas.

The majority of African slaves were acquired with American (Brazilian) agricultural products: manioc (several varieties), tobacco (*Nicotiana sp*), maize (*Zea Mays*), several American fruits, and finally *cachaça* or sugar-cane rum. Initially manioc was the main exchange product. Today manioc is grown from south of the Sahara desert to the southern tips of Angola where it is still an important source of calories in rural areas. In contrast to manioc, which needs a year to be harvested, maize (*Zea mays*) or 'masa mputo'[4] can be transported in grain form. Taking this South American food with them on their raids, the *Java* warriors of Central Africa were able to extend their mobility and thereby increase the number of slaves captured and sent to the Americas. Maize and manioc meal production processes were improved in the Americas, particularly in Brazil where rising levels of human and animal food consumption resulted in the adaptation and improvement of processing tech-

> Manioc originates from the Americas and was a staple crop for the Guarani. The Portuguese took manioc to Africa. Grown in Angola since the end of the 16th century, the assumption is that it initially arrived in Sao Tomé and Principe. The extreme east of Africa was still importing manioc from Brazil in the 19th century. Manioc forms the basis of the African diet. Angola, Côte d'Ivoire, Niger, Zaire and Ghana were the main world producers but not exporters. Brazil belongs to the main manioc exporters. Manioc has a high energy content, rich in dextrose and glucose, and has several non-alimentary uses (glue, paper, etc.).

[4] In *Kicongo*, *masa mputo* means 'spike from Portugal.' African sorghum is known as *masa mbela* or 'spike of the village.'

niques. However, *cachaça* (or *jeribita*[5]) was the product responsible for buying the most slaves[6] and between 1699 and 1703 represented 78.4 % of legally imported alcoholic beverages in Africa. It raised the supply of slaves,[7] and had a dramatic impact on African rural economies by contributing to further desertification and increased vulnerability for over 200 years, and has since continued to be an alternative 'currency' in several African countries.[8]

Due to its earlier relationship with Africa, three-quarters of Brazil's population at the end of the 19th century was occupied in production for self-consumption, the internal market or local markets. Domestic market expansion induced a process of industrialization initially based on small manufacturers.[9] Agricultural development promoted investments in the metal-mechanic industry, whose aim was to produce equipment for the agro-industries.[10] The main concern of this sector was processing and commercializing food products traditionally consumed by urban populations with lower purchasing power. This was a naturally protected sector: on one hand, there was no competition from imported products, and on the other, raw materials were exclusively national in origin. These industries developed national machinery and technologies, less sophisticated technically, but better adapted to local social and economic needs – a technological base and related social categories and agents that failed to emerge in most African countries.

After the Second World War, capitalist relations became hegemonic in rural Brazil where monopoly capital was established and the state became engaged in support of the 'green revolution.' By 1968, multinational firms already owned 35% of the Brazilian national food sector. Meanwhile, civil society was challenging the military regime.

In the 1980s the Landless Movement (MST) sprang up in Brazil's South, a region where smallholder farmers were more consolidated and organized. Together with other rural and urban movements, MST has contributed strongly to civil society's role in fighting for the implementation of the right to food.

---

[5] *Jeribita* is the name given to the drink in Angola. In Tupi *jeribá* means a type of palm tree used by indigenous peoples in Brazil to produced a fermented drink.

[6] ALENCASTRO, Luís Felipe, *O Trato dos Viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul, Séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

[7] From 1660 the relative price of the African slave compared to *cachaça* remained low until the last decade of the 17th century.

[8] At the beginning of the 20th century, the territory had the capacity to produce around 150,000 tons of sugar. However only one thousand tons were produced. Ninety percent of the planted sugar cane was wasted due to liquor production being controlled by the local bourgeois. Almost one hundred years after Brazil's independence, *cachaça* retained its value as a currency item in Angola (Torres 1991).

[9] SINGER, Paul 'Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento,' in Fausto, Boris (ed.), *O Brasil Republicano*, 4th volume, Tome III, São Paulo: Difel, 1984.

[10] In Brazil, in 1889, 60% of the industrial capital was invested in the textile sector and 15% in the food sector. In 1907, 26.7% was in the food sector and 20.6% in textiles. By 1920, 40.2% was in the food sector and 27.6% in textiles. SIMONSEN, Roberto, C. *A Evolução Industrial do Brasil,* São Paulo: Federação das Industrias de São Paulo, 1939.

BUILDING A COMMON FUTURE

Historically the market-led development process has caused inequality between the North and the South, and within the North and the South. The present global situation of poverty and hunger, as well as the social struggles and related public policies aimed at changing this situation, are also the result of a flow of people, plants, rituals and social patterns that have originated with the expansion of mercantilism and the consolidation of capitalistic relations in agriculture. This applies in particular to cases such as Brazil in the Americas, and numerous African countries, including Guinea, Benin, The Gambia, Angola, Sao Tome and Principe, the Democratic Republic of Congo and Mozambique.

The slave trade was responsible at various levels for the underdevelopment of smallholder farming and the related food vulnerability in several African countries. However, it was also responsible for economic development and inequality in the Americas, particularly in Brazil where it helped plant the seeds for the current social mobilization.

By learning from this common history, civil society and other actors can strengthen their relations and share knowledge in order to work together to challenge this outmoded economic rationality and fight for the immediate legislative and legal implementation of the right to food. This is particularly important in terms of smallholder farmers' movements and policy makers, and the need to support small-scale sustainable agricultural systems as a mechanism for more equitable economic growth.

Thus there are two lessons to be considered:

Civil society's historical struggle in the Americas, particularly among the most disadvantaged groups [11] has led to significant political and institutional changes in countries such as Brazil, Bolivia and Venezuela. However, these cannot be simply 'transferred' to Africa[12].[13] Knowledge exchanges within African countries need to be promoted, while exchanges with the Americas should be evaluated in order to bring together social groups with 'historically driven' cultural similarities. They have the clear potential to share and build the new common beliefs, interests and visions mentioned in the introduction to this article.

Development and policy makers should not forget that 'popular and informal economies' are the basis of most African economic systems. This means that a development strategy to promote and secure the right to food must promote techniques of production, supply and diffusion adapted to extend access to locally produced goods and services at a lower cost to a higher number

[11] Most of them Afro-descendents.

[12] As "African" social and political experiences can not be easily transfered to Americas

[13] The current Brazilian Minister responsible for the 'Hunger Zero' program, Patrus Ananias, has publicly recognized Brazil's historical social debt to Africa.

of people.[14] On this particular aspect, south-to-south technical exchanges of knowledge with Brazil and other Latin American countries will be interesting to consider and stimulate. It is important to select territories with common eco-cultural systems as a starting point.

It is time for us to challenge history and build new south-south relations encompassing civil society and other relevant actors, including national states. We have to do so guided by a different rationality, acknowledging the historical limitations of the 'comparative advantage' model. Our fight for the eradication of 'libambos' and 'libombos' both in Africa and in the Americas is also a fight for solidarity, respect and honest relations among equals.

[14] Naturally through local production and not just through imports.

LA GLOBALIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD

J. Esteban Hernández Bermejo
Catedrático de la Universidad de Córdoba y director del Jardín Botánico de Córdoba y del Banco de Germoplasma Vegetal Andaluz

1. INTRODUCCIÓN

La humanidad vive inmersa en un proceso de globalización que si bien ha generado nuevas herramientas y perspectivas para la lucha contra el hambre y la pobreza, también ha originado nuevos focos de tensión y desigualdad. Una buena parte de la humanidad sigue sufriendo de un injusto y desigual reparto de la riqueza. En ciertos casos, como en el de la alimentación, resultaría más prioritario alcanzar un sistema equitativo en la distribución de los recursos, antes que mejorar la eficiencia de los sistemas de producción.

En los referente a los recursos biológicos y genéticos que nutren los sistemas agrícolas y forestales, identificamos una de sus principales cualidades intrínsecas, cual es la de su heterogeneidad, y que denominaremos biodiversidad. Estos recursos presentan una distribución geográfica igualmente heterogénea. Al decir esto queda ya de manifiesto lo que podemos denominar dimensión geopolítica de la biodiversidad. Son casi siempre los países económicamente más pobres, los más ricos en diversidad biológica, y recíprocamente, los más desarrollados desde le punto de vista industrial y económico, los que menos especies y diversidad genética autóctona presentan. Esta heterogeneidad o mejor dicho esta desigualdad biogeográfica, se convierte también en un foco de tensión. Las sociedades productoras son muchas veces, gracias a la originalidad genética, las que menos recursos económicos tienen para generar riqueza o alimentos.

Este desigual reparto de la biodiversidad se ha "suavizado" a lo largo de la historia del hombre, lo que ha favorecido un proceso de acceso, o mejor de dispersión de una parte de la biodiversidad del planeta. Paralelamente, también han aparecido factores de riesgo para otras componentes de la biodiversidad, factores de los que ahora la humanidad es cada vez más consciente y tiende a corregir, a la vez que se plantea la construcción de un marco internacional que

asegure no sólo el acceso, sino también un reparto más justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos biológicos y genéticos.

Examinaremos en este capítulo algunos aspectos de esta historia, de sus consecuencias y de la tímida respuesta que el hombre empieza a esbozar, frente al proceso que da nombre al capítulo: **la globalización de la biodiversidad**. Éste es el título y no el de globalización y biodiversidad, pues no pretendemos aquí enfrentar dos ideas de naturaleza y categoría bien distintas. Otros autores lo han hecho, pero nuestra intención es la de analizar estrictamente los aspectos positivos y negativos de este proceso de globalización.

Parece obligado delimitar previamente el significado de los términos empleados:

- Llamamos **globalización** al proceso por el cual entran en contacto sistemas hasta el momento separados, con las consiguientes repercusiones que implican para ellos el cambio en su naturaleza (estructura, fisiología, comportamiento). Si estuviéramos hablando de sistemas económicos, culturales, sociales y políticos a nivel mundial, llegaríamos al término que algunos prefieren denominar **mundalización**. El de globalización es más amplio y flexible, pero debemos reconocer que es a escala planetaria donde se plantea el discurso y las controversias que hoy están de actualidad.
- Para definir **biodiversidad** recurriremos a los términos del Convenio Internacional del mismo nombre (CBD)[1]. Su texto la define como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas". Añadiremos a esta definición una componente aquí no mencionada, pero igualmente implícita en el ánimo del CBD, esto es, el conjunto de conocimientos tradicionales –o no– asociados al uso y gestión de la diversidad biológica, algo que nos gusta incluir dentro del concepto –sutilmente distinto– que los economistas denominan componente intangible de la biodiversidad.

Aclarada la naturaleza de los términos de referencia, centraremos nuestro objetivo en el análisis del cuándo, dónde y cómo se produce la globalización de los sistemas biológicos, con especial referencia a la intervención humana y a las consecuencias de ésta, para la biodiversidad y para la propia humanidad.

2. UNA LARGA HISTORIA

Evitaremos el análisis estrictamente biológico. No pretendemos remontarnos a las primeras fragmentaciones de la biodiversidad con la ruptura de la

[1] Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Pangea, a finales del Pérmico, ni recordar los procesos de extinción global de especies biológicas que el planeta vivió en diversos momentos de su historia, a finales del Ordovícico, en el Devónico tardío, a finales del Pérmico, del Triásico y en tiempos cretácicos. Tampoco hablaremos de puentes intercontinentales, ni de grandes migraciones biológicas, ni de la capacidad de diáspora de las especies vegetales, ni de la implacable necesidad de emigrar que tienen las especies biológicas para buscar la supervivencia.

Nuestro relato empieza con la llegada del hombre, cuando la especie actual de homínido, nuestro consustancial *Homo sapiens*, entra en escena. O mejor aún, algo más tarde, cuando decide hacerse sedentario. Es en el Neolítico, cuando se inicia un flujo genético hasta entonces desconocido en la Biosfera. El impacto de sus asentamientos, agriculturas, ganados y progresos, va acompañado de emigraciones, domesticación de plantas, animales y dispersión geográfica de los mismos. La globalización de la biodiversidad ha comenzado. El hombre empieza a modificar una geografía de la biodiversidad que llevaba escrita durante millones de años. Se inicia una progresiva desconfiguración de las áreas de distribución de las especies. La mayor parte de los cultivos fueron domesticados en lugares lejanos a los centros de origen y diversidad de sus antepasados silvestres. Las migraciones humanas movieron continuamente las especies domesticadas. El comercio de animales, frutos y semillas introdujo también las especies en territorios cada vez más alejados. Hubo procesos con marcado sentido geográfico y áreas de inmenso protagonismo como puentes de esas rutas de introducción: En el camino de Oriente a Occidente de las especies asiáticas, la India, el Golfo Pérsico y Asia Menor jugaron ese papel. En el transporte al Nuevo Mundo de las especies euroasiáticas y africanas España y Portugal jugaron también un rol determinante, aunque no fuera tan decisivo en el sentido contrario, por razones que ahora no viene al caso analizar.

Describir las etapas de este proceso equivale en la práctica a escribir una historia de la humanidad. Nada más lejos de nuestras posibilidades. Analizaremos tan sólo algunas de estas etapas:

El punto de partida: la geografía de la biodiversidad y de los recursos genéticos

La distribución de las especies no es uniforme. Hay regiones del planeta donde se concentra y este fenómeno es por supuesto válido también para las especies silvestres relacionadas con las cultivadas. Conceptos como los de “centros de origen” y “centros de diversidad” han sido manejados de forma controvertida desde Humboldt, De Candolle o Vavilov y perfeccionados más tarde y progresivamente, por genetistas como Hutchinson, Zhukosky, Zeven o Harlan. Pero en todo caso hay algo evidente: la dimensión geográfica del proceso genera inmediatamente una dimensión geopolítica de la biodiversidad: se reconoce la existencia de países megadiversos, de países que son centros de

origen o de diversidad primaria o secundaria, de otros en los que se han desarrollado procesos de domesticación ancestrales a partir de recursos foráneos, y países simplemente usuarios de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales de los demás, que eso sí, han llegado a generar innovaciones tecnológicas, o que simplemente han sabido explotar e incluso hasta patentar… lo ajeno. La tensión política y económica comienza ya a dibujarse.

Dispersión y migraciones humanas, los grandes viajes de la Antigüedad, introducción de nuevos cultivos

Veamos la parte quizás más positiva de este proceso. Es la historia de la dispersión de los cultivos, uno de los capítulos más importantes de nuestra propia historia. Viajes, descubrimientos geográficos, invasiones, conflictos militares, políticos y económicos, guerras coloniales, expediciones científicas, esclavismo, pueblos emigrantes, comercio internacional, son episodios de la historia ligados muchas veces a procesos de dispersión de cultivos, a la explotación de las especies forestales y alimentarias y al comercio de otras con fines medicinales, industriales, artesanales o incluso ornamentales.

Mencionaremos algunos ejemplos de forma rápida, a modo de pinceladas impresionistas:

- Encontramos en los restos arqueológicos de las culturas egipcias, testimonios de muy antiguas expediciones, Nilo arriba en busca de los árboles del incienso y la mirra (*Commiphora* sp. y *Boswellia* sp.)
- El Golfo Pérsico jugó durante toda la Antigüedad un papel determinante como engranaje y correa de transmisión entre el Oriente Asiático, África Oriental y la Cuenca Mediterránea, tres importantes centros de origen de las plantas cultivadas.
- Las expediciones militares y comerciales que desde los reinos y culturas mediterráneas se dirigieron hacia Asia Oriental, a través de las estepas caucásicas, abrieron el conocimiento y la dispersión de numerosas especies que fueron desde muy antiguo y progresivamente, conocidas en ambos extremos del Continente Euroasiático, desde Alejandro a Marco Polo.
- El viaje de Cristóbal Colón abrió la más brusca válvula de comunicación entre dos contextos geográficos de la biodiversidad que habían permanecido hasta entonces prácticamente inéditos. En poco más de un siglo, cambió la agricultura, la ganadería, la medicina, las economías y costumbres de gran parte del mundo
- Cook en 1779 fue el primero en observar el género *Eucalyptus*, que llega a Europa a partir de 1804. Dos especies de este género han cambiado desde entonces la faz de millones de hectáreas de paisajes y áreas forestales en el planeta.

- En la actualidad, entre los cultivos importantes para la economía de las sociedades humanas es muy raro encontrar ejemplos en los que el país de origen, represente al mismo tiempo la máxima producción o el mayor nivel de explotación del recurso.

Uno de los capítulos más importantes de esta historia fue escrito en al-Andalus, especialmente entre los siglos X-XIV. Nos hemos ocupado en algunos momentos de este tema[2]. Los andalusíes enriquecieron la biodiversidad del paisaje agrícola ibérico y de sus culturas tradicionales asociadas, con la introducción y consolidación de numerosos cultivos y culturas asociadas, procedentes de Asia y África que no sólo transformaron la agricultura del mediterráneo occidental y del suelo ibérico, sino que también pudieron así, más tarde, saltar hacia América a través de la colonización española. Este es el caso por ejemplo, entre los cultivos herbáceos, del arroz, de los mijos y panizos, caña de azúcar, cáñamo, algodoneros asiáticos, habichuela africana, berenjena, espinacas, melón o pepino, y entre los cultivos leñosos, de los cítricos, cinamomos, alcanforeros, árboles de la pimienta, así como el de otras muchas especies alimentarias, tintóreas, encurtidoras, medicinales, condimentarias y hasta ornamentales, como el árbol de amor o el azederaque.

Recordaremos los principales tratados agrícolas escritos en al-Andalus en los siglos indicados, en los que se da testimonio de este papel innovador, a la vez que integrador de conocimientos y cultivos tradicionales anteriores

TRATADOS DE AGRICULTURA

- ***Kitab fi Tartib awqat al-girasa wa-l-magrusat***, tratado **anónimo** de los siglos X-XI.
- ***al-Muqni, fi l-filaha***, obra atribuida en un principio al geópono sevillano **Ibn Hayyay** (siglo XI) pero que, también contiene el tratado agrícola de **Ibn Wafid** (autor toledano del siglo XI).
- ***Kitab al-Qasd wa-l-bayan*** del toledano **Ibn Bassal** (siglo XI).
- ***Kitab al-Filaha***, obra del sevillano **Abu l-Jayr** (finales del siglo XI).
- ***Zuhrat al-bustan wa-nuzhat al-adhan*** del geópono granadino **al-Tignari** (ss. XI-XII), obra aún sin editar.
- ***Kitab al-Filaha*** del sevillano **Ibn al-'Awwam** (ss. XII-XIII).

[2] Carabaza Bravo, J. M.ª; García-Sánchez, E.; Hernández-Bermejo, J. E.; Jiménez-Ramírez, A., "Árboles y arbustos en los textos agrícolas andalusíes (1998, 2001, 2004) (I)", *Ciencias de la Naturaleza en al Andalus. Textos y Estudios*. V, C. Álvarez de Morales (ed.). Granada: CSIC, 1998, pp. 269-308; (II), VI, C. Álvarez de Morales (ed.). Granada: CSIC, 2001, pp. 157-222; (III), VII, E. García Sánchez and C. Álvarez de Morales (eds.). Granada: CSIC, 2004, pp. 109-177; Garía-Sánchez, e. & J. E. Hernández-Bermejo (1995). Análisis y valoración agronómica y botánica del *Kitab al-Qasd wa-I-bayan*. El Legado Andalusí. Granada; García-Sánchez, e. & J. E. Hernández-Bermejo (2007) Ornamental Plants in Agricultural and Botanical Treatises from Al-Andalus in**:** Michel Conan ed. *Middle East Garden Traditions: Unity and Diversity*, 75 – 94. Dumbarton Oaks, Harvard University. Washington; Hernández-Bermejo, J.E. y E. Garcia Sánchez (1988).- *Estudio preliminar al Libro de Agricultura de Ibn al Awwan. In Ibn al-Awwan*. Ministerio de Agricultura. Madrid. 11-46; Hernández-Bermejo, J. E. y García Sánchez, E. (1998) Economic Botany and Ethnobotany in al-Andalus (Iberian Peninsula: Tenth-Fifteenth Centuries), an Unknow Heritage of Mankind. Economic Botany, 52: 15-26.

– ***Kitab Ibda, al-malaha wa-inha,al-rayaha fi usul sina'at al-filaha***, poema agrícola del almeriense **Ibn Luyun** (siglo XIV).

CALENDARIOS AGRÍCOLAS:

– ***Kitab al-Anwa, (Calendario de Córdoba),*** siglo X , **'Arib b. Sa'id.**
– ***Kitab al-Anwa, wa-l-azmina*** del cordobés **Ibn 'Asim** (ss. X-XI).
– *Risala fi awqat al-sana*, calendario **anónimo** del siglo XIII.

A estos textos hay que añadir la obra botánica atribuida al agrónomo **Abu l-Jayr: *,Umdat al-tabib fi ma,rifat al-nabat li-kull labib.*** Se trata posiblemente de la obra botánica más rica e interesante hasta ahora conocida

Como más arriba adelantábamos, otro de esos grandes capítulos de la historia a la que estamos haciendo referencia comenzó a escribirse con el viaje de Cristóbal Colón, o mejor dicho, con las consecuencias del mismo. Obviaremos aquí cualquier tipo de comentario sobre contactos precolombinos. Nos interesa simplemente recordar que fue ese viaje y los que les siguieron, del mismo Colón, de la Flota de Indias, y de medio continente europeo, los que irán abriendo paso en las décadas y siglos siguientes a la biodiversidad americana hacia el Viejo Continente y la de éste hacia América. Plantas como la patata, el maíz, el cacao, los árboles de la quina o del caucho, el tabaco, las habichuelas o frijoles americanos, el tomate, el pimiento, el girasol o el aguacate, por citar sólo unos pocos, revolucionarán la alimentación, los paisajes y las costumbres del mundo entero. Recíprocamente la llegada de los cereales y ganados euroasiáticos, de la vid, de las fuentes africanas de alcaloides como el café o la cola, o de las tropicales asiáticas como la pimienta, el mango o la platanera, cambiarán para siempre el mundo amerindio. Cientos, miles de especies y de culturas a ellas asociadas viajaron de un lado a otro y acabaron configurando en poco tiempo un mundo diferente, más diverso, pero a la vez más uniforme. La cara y cruz de la globalización.

El año 1492 representa el inicio de un proceso de exploración de la diversidad biológica del planeta, que si bien es cierto tarda un par de siglos en mostrarse en todo su rigor científico, encuentra sin embargo sus raíces, en estos primeros viajes colombinos y se expresa incluso, en iniciativas que surgen desde la propia acción política de los Reyes de España. Recordemos como ejemplo la encomienda que Felipe II, en el siglo XVI, le hizo a su médico. Francisco Hernández cuando fue enviado a tierras mexicanas.

Instrucciones dadas por Felipe II a Francisco Hernández tras ser nombrado, el 11 de Enero de 1570 Protomédico General de todas las Indias, islas y tierra firme del Mar Océano, para hacer la historia natural de las cosas de las Indias, por espacio y tiempo de cinco años, con un salario anual de dos mil ducados (*in* Sánchez Téllez et al, 1981)

"Primeramente, que en la primera flota que destos reinos partiere para la Nueva España os embarquéis y va (ya) is a aquella tierra primero que a ninguna otra parte de las di-

chas Indias, porque se tiene relación que en ella hay más cantidad de plantas y yerbas y otras semillas medicinales conocidas que en otras partes.

Item, os habréis de informar donde quiera que llegáredes de todos los médicos, cirujanos, herbolarios e indios e otras personas curiosas en esta facultad y que os pareciere podrán entender y saber algo, y tomar relación generalmente de ellos de todas las yerbas, árboles y plantas medicinales que hubiere en la provincia donde os halláredes.

Otrosí os informareis que experiencia se tiene de las cosas susodichas y del uso y facultad y cantidad que de las dichas medicinas se da y de los lugares adonde nascen y cómo se cultivan y si nascen en lugares secos o húmedos o acerca de otros árboles y plantas y si hay especies diferentes de ellas y escribiréis las notas y señales.”... de todas las cosas susodichas que pudiérades hacer experiencia y prueba la hareis ... las escribiréis de manera que sean bien conoscidas por el uso, facultad y temperamento dellas.”

Una buena parte de las plantas que los españoles embarcaban en los puertos americanos no llegaban a la metrópoli (generalmente Sevilla) y la causa no era solamente la de su muerte o pérdida durante la travesía, sino también el resultado de una muy singular piratería que interceptaba la flota de Indias, capaz de valorar no sólo el oro de los galeones sino también el del germoplasma. Encontramos un ejemplo de ésto en la especial relación que mantuvo Charles L´Écluse (Clusio) con el Pirata \Almirante Drake, relación de la que se conservan documentos en la biblioteca de Leiden y en donde se demuestra el destino final de las plantas que tras la captura realizada por los ingleses, era transferida a puertos holandeses. La flota turca también debió de participar en estos mecanismos de cortocircuito, aunque de ello no conozcamos documentos.

Con formas diferentes (pero igualmente coloniales), durante los siglos XVII y XVIII, los europeos prosiguieron activamente el transporte de especies desde América a Europa, desde aquí hacia Asia y también en sentido contrario. La mencionada expedición de Francisco Hernández fue seguida en España durante los tres siglos posteriores (especialmente el XVIII) por otras muchas (Celestino Mutis, Ruiz y Pavón, Sessé, Mociño, Malaspina y la Comisión Científica del Pacifico, son algunos de sus protagonistas). Y claro está, los españoles no estuvieron solos en esa aventura de conocer las nuevas floras y faunas de otros continentes e intentar traerlas y aclimatarlas aquí. Las expediciones científicas desde Europa a otros continentes durante los siglos XVIII y XIX están igualmente jalonadas de nombres ilustres: Humboldt, Darwin, Lamarck, Boissier, DeCandolle, Berthelot, Hooker,... la lista sería interminable. El transporte de semillas, plantas, animales, fósiles y otros componentes biológicos alimentó durante estos siglos el desarrollo de jardines botánicos, museos de ciencias naturales, zoológicos y otras colecciones científicas, y también permitió el enriquecimiento y diversificación agrícola, ganadera y económica de muchas regiones del mundo que fueron beneficiándose de las especies y variedades traídas desde territorios situados a miles de kilómetros de sus nuevos destinos. Esta introducción estuvo incluso jalonada de autén-

ticas guerras comerciales como la desencadenada por ingleses y franceses a finales del XVIII contra el monopolio holandés de las especias asiáticas. El intento de romper este monopolio mediante el transporte de especies como la pimienta, los caneleros o la nuez moscada, junto a frutales como el árbol del pan o el mango, desde las colonias asiáticas hasta las del Caribe, escribió capítulos de la historia y provocó el nacimiento de jardines botánicos muy singulares en las islas caribeñas. En el siglo XIX es bien conocida la historia del "secuestro" del árbol del caucho desde tierras brasileñas y su transporte hacia el continente asiático. La institución protagonista de este suceso editó un siglo después un libro titulado *Plnat Hunting for Kew*[3]. En él se narran las aportaciones de jardineros y botánicos que exploraron y transportaron para Kew plantas de todo el mundo. Así, entre otros mencionaremos algunos y las regiones prospectadas por ellos: a) en el siglo XIX, R. Brown (América del Sur y Central), J. Armstrong (Canarias, Brasil, Sudáfrica, Australia), W. Purdie (Jamaica, Colombia), A. Cunningham (Sudamérica, Australia y Nueva Zelanda),... y en el XX, F. Nigel Hepper (África Occidental), R.M. Polhill (África Oriental), R. K. Brummit (Malawi), J. Dransfield (Madagascar), T.A. Cope (Próximo Oriente), C. Grey-Wilson (Asia Central), S. J. Mays (Brasil)... La historia pues, no sólo es interminable, sino que además se prolonga hasta la actualidad.

3. LOS RIESGOS DE LA GLOBALIZACIÓN

El germoplasma como herramienta del colonialismo

Acabamos de ver como la historia del proceso de introducción y dispersión de los cultivos y especies silvestres de interés económico respondió siempre a motivos estratégicos o comerciales, convirtiendo a la biodiversidad y su control en herramienta de poder y en una forma de colonialismo cuyas raíces arrancan del Neolítico y que se manifiestan de forma más evidente a partir del siglo XVIII. Fue el transporte no sólo del germoplasma y de los cultivos sino también el de su uso, de sus tradiciones y formas de consumo, lo que generó nuevos focos de riqueza que a su vez provocaron desigualdades y conflictos entre los pueblos. La historia de plantas como el té, el café, los cereales, el caucho, las especias aromáticas, condimentarias y perfumeras, las medicinales e incluso las ornamentales, como hoy día pasa con las Cactáceas, las Cicadáceas o las Orquídeas, protagonizan numerosos capítulos de las guerras comerciales –y a veces más que comerciales– entre diferentes países y sociedades.

Indudablemente, una de las experiencias más positivas de la humanidad fue la dispersión de cultivos, especies y variedades, y de los conocimientos y técnicas a ellos asociados, por toda la geografía del planeta. Eso ha contribuido en la mayor parte de los casos, a reducir la pobreza, a luchar contra el

[3] Nigel Hepper, F. (1989) *Plant Hunting for Kew*. Royal Botanic Garden Kew. London. U.K.

hambre y mejorar la salud y bienestar de los pueblos. Pero en otros también ha sido causa de hambrunas y miseria, sobre todo por el excesivo compromiso de algunas sociedades humanas, en ciertos momentos de su historia, con cultivos y formas de explotación de los recursos naturales, ajenos a sus culturas y tradiciones. La llegada de una nueva enfermedad, de una plaga o el cambio coyuntural en los intereses que por un tiempo estimularon innovaciones coyunturales, están entre las causas principales de estas manifestaciones negativas de la globalización

Entre los ejemplos bien conocidos se encuentran, el de la migración irlandesa causada por la hambruna que provocó la llegada a Europa del escarabajo de la patata *(Leptinotarsa decemlineata*); o el derrumbe de la economía agrícola cubana por culpa de la roya de la caña de azúcar (***Puccinia melanocephala*), que** asoló estos cultivos en la isla a finales de la década de los setenta, arruinando la economía cubana entonces excesivamente comprometida con la exportación de azúcar a la URSS; o la dependencia de la floricultura colombiana cuando se vinculó excesivamente con la producción de clavel y el mercado instantáneo con Estados Unidos (fiesta de San Valentín). Estos procesos y sus consecuencias económicas y sociales son bien conocidos y han sido llevadas incluso a la literatura, por escritores como Gabriel García Márquez (*Cien años de soledad*).

La uniformidad como riesgo y expresión negativa de la globalización. Uniformidad de los cultivos, de los métodos y técnicas agrícolas, de los sistemas de alimentación. costumbres y formas de vida. Pérdida de culturas, idiomas, tradiciones y variedades locales.

La globalización de los cultivos se vuelve contra los intereses de los pueblos cuando va acompañada de uniformización y externodependencia, en el compromiso de producción de uno o pocos cultivos, especialmente si éstos son ajenos a las formas tradicionales de vida de las sociedades humanas.

En el pequeño mundo del suelo hispano, encontramos en Gerald Brenan un magnífico precursor en la denuncia de la uniformidad agrícola, alimentaria y cultural. El periodista inglés observó en el primer tercio del siglo XX un proceso de cambio en la agricultura, dieta y costumbres de la Alpujarra granadina que no dudó en calificar textualmente como "llegada de la uniformidad". Brenan se convertía así en un premonitorio profeta de la necesaria aparición de un nuevo paradigma que orientara no sólo la gestión de la diversidad biológica sino también la de las culturas humanas en todas sus dimensiones. En este sentido, el marco de referencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) va demostrando cada vez más esta multidimensionalidad de la diversidad, asociada a los recursos biológicos y genéticos. Así en la COP VIII del CBD, celebrada en Curitiva (Brasil), uno de muchos documentos analizados abordó también el de la diversidad en la dieta y alimentación de la humanidad

como parte del paradigma y motor del Convenio. Nadie recordó entonces a Brenan, pero su denuncia y advertencia se había producido casi un siglo antes en algún lugar de la Alpujarra.

La globalización alcanza a los conocimientos tradicionales: trabajos recientes muestran una evolución decreciente de la etnoicidad, esto es de los conocimientos basados en los usos de las especies nativas. Muchos autores han denunciado la rápida pérdida de los conocimientos tradicionales y de los informantes portadores de ese patrimonio cultural. Citaremos tan sólo, a modo de ejemplo la frase de uno de los etnobiológos más importantes del siglo XX: *La protección de los recursos etnobotánicos debe ser considerada entre los objetivos de máxima prioridad en materia de conservación. Fomentar esta protección, formar más etnobotánicos capaces de salvaguardar esta herencia y proveer fondos para la investigación, deben ser objetivos prioritarios para las próximos dos o tres décadas. Pronto, será demasiado tarde*[4]**.** Las exóticas, cultivadas o alóctonas silvestres van siendo progresivamente más y más objeto de un "saber popular" que pierde rápidamente sus raíces. Hasta en los santuarios del saber popular y del indigenismo se observa este fenómeno. Ladio[5], lo denunciaba por ejemplo, en base a recientes estudios etnobotánicos realizados con comunidades mapuches en la Patagonia Argentina.

Uno de los efectos negativos más universales de la globalización de la biodiversidad es el de la marginación de las especies agrícolas

Este fenómeno puede estar debido a diversas causas[6] entre las que se encuentran: a) la competencia establecida por intereses económicos o políticos ajenos a la región y cultura de referencia; b) el cambio progresivo en las costumbres, hábitos alimentarios y formas de vida, sin razones coyunturales concretas; c) las persecuciones religiosas o culturales generalmente asociadas al motivo anterior; d) la pérdida del interés económico o utilitario de una determinada especie o cultivo por culpa de su sustitución por otras, generalmente foráneas que resultan al menos temporalmente de mayor interés.

Los ejemplos son innumerables. Así, en la agricultura ibérica, el arribo de especies americanas significó la marginación de cultivos de origen asiático o africano. Es el caso de las habichuelas africanas (*Vigna* spp. y *Dolichos* spp. que fueron sustituidas por *Phaseolus vulgaris*), de la calabaza vinatera (*Lagenaria siceraria*, sustituida por *Cucurbita pepo*), de mijos y panizos (*Panicum* spp. y *Setaria* spp., sustituidos por *Zea mays*) o el de muchas hortícolas y fru-

[4] Schultes, R. E. (1989) *La urgencia de la conservación etnobotánica*. Memorias del Simposio Internacional Ecobios. Inderena. Colombia.

[5] Ladio, A. (2006) Actas IX Congreso Latinoamericano de Botánica, Santo Domingo. República Dominicana.

[6] Hernández Bermejo, J. E. y J. León (1992). Cultivos marginados: otra perspectiva de 1492. FAO y Jardín Botánico de Córdoba. Roma. Italia.

tales. El impacto de la flora agrícola del Viejo Mundo en el contexto agrícola tradicional de América fue desde luego mucho mayor. Los cereales europeos o cultivos como el del café o banano marginaron una buena parte de la diversidad agrícola de los pueblos amerindios. El problema no radica exclusivamente en la mera sustitución, que por sí misma suele ya implicar una pérdida importante de diversidad a nivel varietal o genético, sino también en la uniformización progresiva a escala planetaria que produce la elección de una especie, y a veces incluso de sólo pocas variedades de la misma que acaban siendo las únicamente cultivadas y consumidas en gran parte del mundo.

Otra causa y riesgo de la globalización es el impacto de las especies exóticas invasoras (EEIs)

Esta es ciertamente una de las más evidentes (y negativas) expresiones de la globalización de la Biosfera. Digamos no obstante y de antemano que prácticamente todos los cultivos y animales domésticos son especies exóticas. Por lo tanto el carácter *indeseable* no está en su carácter de *exótica,* sino en su carácter de *invasora.* Como primera aproximación, podríamos definir como:

a) **Especie alóctona (= exótica)** aquella que no es originaria del país o comarca considerada;
b) **Especie naturalizada** como aquella alóctona que se reproduce por sus propios medios en el país o comarca considerada;
c) **Especie invasora** sería la que además de manifestar capacidad de autoperpetuación, provoca algún tipo de alteración en el ecosistema o en la comunidad[7].

ATRIBUTOS DE LAS EEIs (Baker,1986; Groves,1986; Ramakrishnan, 1991; Rejmanek, 1995)

- Diáspora efectiva: mecanismos de dispersión tanto a corta como larga distancia
- Semillas longevas; formación de bancos de semillas en el suelo
- Explotación de estrategias reproductivas alternativas a la anfimixia
- Producción de sustancias alelopáticas
- Alta valencia ecológica (capacidad para habitar en un rango amplio de condiciones)
- Crecimiento rápido; capacidad para alcanzar la fase reproductiva de forma temprana
- Ausencia o escasez de enemigos naturales
- Rusticidad y capacidad para sobrevivir en condiciones adversas tanto naturales como debidas a razones antrópicas
- Existencia de afinidades ecológicas entre las zonas invadidas y las de origen
- Rutas metabólicas alternativas en el caso de invasoras de zonas áridas, muy cálidas o con alta tasa de iluminación
- Bajo contenido de ADN nuclear (tamaño pequeño del genoma está asociado a periodos muy cortos de regeneración

[7] Cronk & Fuller, (1995) Plants invaders. Chapman & Hall. London. U.K.

El impacto de las EEIs sobre el resto de la biodiversidad se traduce en: a) extinción de especies nativas; b) alteración de ciclos biogeoquímicos; c) introducción de patógenos, y d) en definitiva, uniformización de los ecosistemas y de la biosfera. Las EEIs son especies muy dañinas cuando además de ser exóticas e invasoras se convierten en especies clave, ocupando un nicho y lugar crítico en el ecosistema.

Entre las causas de la introducción de EEIs se encuentran:

- Mecanismos de diáspora naturales, como la hidrocoria, muy efectiva en ecosistemas riparios, ribereños y litorales, o la epizoocoria, anemocoria, y autocoria.
- Mecanismos de migración, que son muy efectivos en combinación y sinergia con el cambio climático
- Mecanismos de diáspora antrópicos, unas veces voluntarios (introducción de especies domésticas, escape de cultivos, jardines y colecciones) y otras involuntarios (por transporte involuntario, nichos ecológicos vacantes por pérdida de especies nativas o los debidos a la fragmentación de los hábitats de las especies)

El resultado en cifras es espectacular. Actualmente, por ejemplo y según datos recogidos por la Secretaría del CBD, puede calcularse en un 50 % la flora exótica presente en ciertos países como Nueva Zelanda. Generalmente es mayor en las islas y así en Córcega se registra un 17 %. En Europa se calcula en un 12 %, y en España en un 15 %, resultado mucho más grave los efectos sobre la flora de las Islas Canarias. Además de los ya citados ecosistemas insulares, se observa un impacto mayor también en otros ecosistemas tales como las dunas y otros ecosistemas litorales, los riparios y los tropicales secundarios

4. RESPUESTAS Y REACCIONES ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD:

Convenios, Tratados y Compromisos internacionales: CITES, CBD, ABS, TI (FAO). El nuevo marco para el acceso a los recursos genéticos

La comunidad internacional ha comenzado hace ya algunas décadas a reaccionar frente a una parte de los riesgos de globalización de la biodiversidad. Tal vez la mejor expresión sea la que se ha traducido en la firma y desarrollo de diversos convenios, tratados y otros tipos de acuerdos internacionales, casi siempre nacidos bajo el marco de organizaciones derivadas de Naciones Unidas, especialmente PNUMA[8] y FAO[9]. Mencionaremos como ejemplos los casos del CITES (Convenio Internacional para el Comercio de Especies Ame-

[8] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

[9] Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación.

nazadas), del CBD (Convenio Internacional para la Diversidad Biológica) y del IT (Tratado Internacional sobre los recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura)

¿Qué es CITES?

Como ya hemos podido comprender la globalización de la biodiversidad abre también las puertas al uso universal de muchas de sus componentes, sean especies o derivados de ellas: el comercio internacional se estimula y en cualquier punto del mundo podría adquirirse una joya de carey procedente de tortugas caribeñas, un bolso de piel de cocodrilo, una orquídea tailandesa o amazónica con la que hacer un delicado obsequio o un mueble de caoba procedente de los bosques sudamericanos. Al hacerlo podemos estar poniendo en peligro las especies y/o poblaciones de las que procede su extracción, si ésta se ha realizado a partir del medio silvestre. Por eso, para regular ese comercio internacional, nació CITES.

CITES es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Es un convenio internacional multilateral concertado entre los gobiernos y actualmente son 172 los países signatarios. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Es un poderoso instrumento comercial que regula y controla el comercio de unos 35.000 táxones (30.000 son vegetales), vela por su uso sostenible e impide la extinción de casi 900 prohibiendo su comercio.

Su visión estratégica (2008-2013) recientemente aprobada en la última Conferencia de las Partes -CdP14, Junio-2007- expone a grandes rasgos la dirección de la Convención en el nuevo milenio y toma en consideración, en el marco de su mandato, cuestiones como:

- Contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas pertinentes para la CITES.
- Contribuir a lograr la meta de la CMDS[10] de reducir considerablemente el índice de pérdida de biodiversidad para 2010.
- Contribuir a la conservación de la fauna y flora silvestres como parte integral del ecosistema global del que dependen todas las formas de vida.
- Factores culturales, sociales y económicos en juego en los países productores y consumidores.
- Promover la transparencia y una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas y prácticas de conservación.
- Velar por la aplicación de un enfoque coherente e internacionalmente acordado, basado en pruebas científicas, por lo que respecta a cualquier

[10] Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible.

especie de fauna y flora silvestres objeto de comercio internacional no sostenible.

Lo anterior queda sintetizado en la declaración de misión de la CITES adoptada por los Estados-Parte en la CdP 14: *Conservar la diversidad biológica y contribuir a su utilización sostenible, velando por que ninguna especie de fauna o flora silvestres se someta o se siga sometiendo a una explotación insostenible debido al comercio internacional, contribuyendo así a una reducción considerable del índice de pérdida de biodiversidad.*

Conviene, no obstante, precisar que CITES no impide el comercio internacional, lo regula facilitando un uso sostenible y sólo en menos de un millar de taxones lo prohíbe totalmente por poner en riesgo la supervivencia de las especies. También debemos señalar la agilidad y dinámica del sistema, pues especies prohibidas dejan de estarlo cuando su recuperación es evidente desde el punto de vista científico.

¿Qué es el CDB?

Esta podría ser, en principio, la respuesta más ambiciosa y contundente para muchos de los problemas derivados de la globalización de la biodiversidad, especialmente de aquellos que tienen que ver con la conservación de las especies, con el uso sostenible de los recursos que ellas representan y con el establecimiento de un marco negociado que asegure el acceso a los recursos genéticos distribuyendo equitativamente los beneficios derivados de ese uso.

El CBD fue uno de los resultado de la Cumbre para la Tierra de Río, el CBD (Convenio sobre la Diversidad Biológica) fue aprobado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Este Convenio es un compromiso para: a) conservar la diversidad biológica; b) usar los recursos biológicos de forma sostenible; y c) compartir los beneficios de manera justa y equitativa. Entre sus principios generales, se incluye que:

- La biodiversidad tiene un valor intrínseco y es algo que concierne de forma general a toda la humanidad
- Los gobiernos de los diferentes Estados tienen plena soberanía sobre su biodiversidad
- Los Estados son responsables de conservar su propia diversidad y de utilizar sus recursos biológicos de forma sostenible

El CBD regula (limitando seriamente) el acceso a los recursos genéticos. También regula (estimulando) el acceso y la transferencia de tecnologías sobre el uso de dichos recursos. Así mismo, promueve la distribución de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. En definitiva, el marco que establece el Convenio para el acceso y participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de la biodiversidad, ha dado en reconocerse por las siglas ABS (ADB en español). Brevemente el ABS establece:

- el *derecho al acceso* que tiene el solicitante
- la *soberanía de los países sobre sus propios recursos* genéticos y diversidad biológica
- el *Consentimiento Fundamentado Previo* por parte del donante
- las *Condiciones Mutuamente Acordadas*

Este Convenio aborda por lo tanto decididamente algunos de los riesgos y problemas más graves de la globalización de la biodiversidad:

- Intentando conservar la biodiversidad del planeta, especialmente por métodos in situ pero reconociendo también la importancia de los métodos ex situ como complementarios, y apoyando su aplicación, especialmente cuando se desarrollan en los países de origen
- Intentando establecer un Régimen Internacional para el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la diversidad, protegiendo la soberanía de los países respecto a su propia biodiversidad
- Reconociendo la importancia de lo que aquí hemos reconocido como una parte de la componente intangible de la biodiversidad, estos es, de los conocimientos asociados a su uso y explotación, protegiendo por lo tanto los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales
- Evitando el avance y efecto negativo de las especies exóticas invasoras, mediante un programa de control y erradicación

¿Qué es el TI (FAO)?

Es el Tratado Internacional sobre los recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Fue promovido por la FAO, adoptado inicialmente en noviembre de 2001 y entró finalmente en vigor en junio de 2004. Actualmente el Tratado ha sido ya ratificado por más de 120 países.

Los objetivos de este Tratado son la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, a fin de promover una agricultura sostenible y una seguridad alimentaria para todas las Partes (países) firmantes.

El TI intenta facilitar el acceso a los recursos genéticos necesarios para la lucha contra el hambre en el mundo estableciendo las condiciones en que dicho acceso debe producirse y la forma en que los beneficios derivados de él se distribuyan de manera justa y equitativa. Entre los aspectos innovadores

del TI, se encuentra el reconocimiento de los Derechos del Agricultor y su naturaleza multilateral[11].

Efectivamente, el tratado hace realidad los derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante (cada país) deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular: a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

El TI establece un sistema multilateral eficaz, efectivo y transparente que facilita el acceso a más de 64 cultivos y forrajes principales. Es jurídicamente vinculante, y abarca todos los recursos fitogenéticos importantes para la alimentación y la agricultura. Es aplicable a cultivos adquiridos antes y después de que el CBD entrase en vigor (diciembre 1993). Se reconoce que el acceso facilitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incluidos en el sistema multilateral constituye por sí mismo un beneficio importante del sistema multilateral y promueven que los beneficios derivados de él –incluidos los económicos– se distribuyan de manera justa y equitativa.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos visto como la dimensión geográfica de la biodiversidad, esto es la heterogeneidad con la que se distribuye por el planeta, ha sido paulatinamente modificada por la mano del hombre. Ese proceso ha traído muchos beneficios al enriquecer los sistemas agrícolas e industriales y al favorecer el uso de los recursos biológicos en muchos campos: alimentación, medicina, industria, cultura. Ha sido, de hecho, uno de los grandes motores del progreso de la humanidad. Pero simultáneamente ha sido también causa de nuevos problemas en la conservación de muchos ecosistemas, especies biológicas y poblaciones, ha creado externodependencia, provocado uniformidad en el entramado biológico del planeta, y ha puesto en peligro incluso determinadas formas tradicionales de vida y una parte del patrimonio cultural de la humanidad, creando una injusta distribución de los beneficios derivados el uso de los recursos biológicos.

En el siglo XXI resulta difícil recuperar el equilibrio y sobre todo las pautas que devuelvan a la Biosfera y a la humanidad la profunda herida causada

[11] Esquinas Alcázar, J. (2005) Protecting crop genetic diversity for food security: political, ethnical and Technical challenges *Nature reviews*. Vol 6: 946-952.

por la globalización de una buena parte de la diversidad biológica. Pese a los beneficios derivados del uso directo y de un más rápido acceso a los recursos genéticos, dos tipos de daños se han producido al menos, en primer lugar para la propia Biosfera, por las profundas transformaciones experimentadas en sus ecosistemas y por la pérdida de muchas especies y poblaciones; y en segundo lugar, para la propia humanidad, que ha resultado perjudicada de muy diversas formas como hambrunas, explotación, colonialismo, piratería y subdesarrollo. Todas ellas son manifestaciones del capítulo de la historia que aquí hemos llamado "**globalización de la biodiversidad"-**

Los sistemas diversos requieren de una distribución topológicamente heterogénea que manifieste incluso cierto grado de estocasticidad. La geografía de la biodiversidad es parte de su propia esencia.

AGRADECIMIENTOS:

Al Dr. J. Esquinas Alcázar y a la Prof. M. Clemente Muñoz por la lectura y observaciones que hicieron del manuscrito de este trabajo antes de darle su versión final.

REFERENCIAS

Baker, H.G. (1986) Patterns of plant invasions in North America. *In* Mooney, H.A. & Drake, J.A. (eds.) *Ecology of Biological Invasions in North America and Hawaii:* 44-57. Ecological Studies 53, Springer, Berlín, Alemania.

Brenan, G. (1957) Al sur de Granada. Alianza ed. Madrid.

Carabaza Bravo, J. M.ª; García-Sánchez, E.; Hernández-Bermejo, J. E.; Jiménez-Ramírez, A., "Árboles y arbustos en los textos agrícolas andalusíes (1998, 2001, 2004) (I)", *Ciencias de la Naturaleza en al Andalus. Textos y Estudios*. V, C. Álvarez de Morales (ed.). Granada: CSIC, 1998, pp. 269-308; (II), VI, C. Álvarez de Morales (ed.). Granada: CSIC, 2001, pp. 157-222; (III), VII, E. García Sánchez and C. Álvarez de Morales (eds.). Granada: CSIC, 2004, pp. 109-177.

CBD Secretariat *Outlook 2 on biodiversity in the world - CBD (UNEP).*

Cronk & Fuller, (1995) Plants invaders. Chapman & Hall. London. U.K.

Esquinas Alcázar, J. (2005) Protecting crop genetic diversity for food security: political, ethnical and Technical challenges *Nature reviews*. Vol 6: 946-952.

Garía-Sánchez, e. & J. E. Hernández-Bermejo (1995). Análisis y valoración agronómica y botánica del *Kitab al-Qasd wa-I-bayan*. El Legado Andalusí. Granada.

García-Sánchez, e. & J. E. Hernández-Bermejo (2007) Ornamental Plants in Agricultural and Botanical Treatises from Al-Andalus in**:** Michel Conan

ed. *Middle East Garden Traditions: Unity and Diversity*, 75 – 94. Dumbarton Oaks, Harvard University. Washington.

Groves, R.H.(1986) Plant Invasions in Australia: an overview. *In* Groves, R.H. & Burdon, J.J. (eds.) *Ecology of Biological Invasions:* 137-149. Cambridge University Press. Cambridge, U.K.

Hernández-Bermejo, J.E. y E. Garcia Sánchez (1988).- *Estudio preliminar al Libro de Agricultura de Ibn al Awwan. In Ibn al-Awwan*. Ministerio de Agricultura. Madrid. 11-46.

Hernández-Bermejo, J. E. y García Sánchez, E. (1998) Economic Botany and Ethnobotany in al-Andalus (Iberian Peninsula: Tenth-Fifteenth Centuries), an Unknow Heritage of Mankind. Economic Botany, 52: 15-26.

Hernández Bermejo, J. E. y J. León (1992). Cultivos marginados: otra perspectiva de 1492. FAO y Jardín Botánico de Córdoba. Roma. Italia.

Ladio, A. (2006) Actas IX Congreso Latinoamericano de Botánica, Santo Domingo. República Dominicana.

Nigel Hepper, F. (1989) *Plant Hunting for Kew*. Royal Botanic Garden Kew. London. U.K.

Ramakrishnan, P.S. (1991) Biological invasion in the tropics: an overview. *In* Ramakrishnan, P.S. (ed.) *Ecology and Biological Invasions in the Tropics:* 1-20. International Scientific Publications, Nueva Delhi. India.

Rejmánek, M. 1(995) What makes a species invasive? In Pysek, P., Prach, K., Rejmánek, M. & Wade, M. eds. *Plants Invasion: General aspects and special problems*: 3-13. SPB Academic Publishing, Amsterdam, Holanda.

Sánchez Téllez, M. C., F. Guerra y J. L. Valverde (1981*) La doctrina farmacéutica del Renacimiento en la obra de Francisco Hernández (1515-1587).* Universidad de Granada. Granada. España.

Schultes, R. E. (1989) *La urgencia de la conservación etnobotánica*. Memorias del Simposio Internacional Ecobios. Inderena. Colombia.

CAPÍTULO V

CUESTIONES CONEXAS AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

MIGRACIÓN, REMESAS Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Lorena Martínez Gómez
Consultora en la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO

INTRODUCCIÓN

Una pregunta pertinente para comenzar a hablar sobre la migración puede ser la siguiente: ¿Quien se encuentra en mejor posición para ayudar a conseguir una mejora en la seguridad alimentaria, el académico sentado en frente de su ordenador que estudia los indicadores de nutrición o la señora que limpia su oficina y que envía mensualmente una cantidad a sus parientes, por ejemplo en Filipinas? Su contribución y la de miles de personas como ella es cada vez más el centro de atención. En este caso, las remesas que se reciben en Filipinas alcanzan la cifra de 14 651 millones de dólares y suponen un 12.5% del producto interno bruto del país.

El fenómeno de la migración tiene incidencia sobre múltiples aspectos de diferente índole. Uno de ellos es sobre la alimentación, y en la gestión y en el uso de los recursos naturales disponibles ¿De qué manera influye que miles de personas abandonen su habitat y que al mismo tiempo inyecten un flujo de liquidez económica en sus hogares? ¿Qué incidencia tiene sobre la soberania alimentaria de estos países generadores de emigrantes? El efecto más inmediato es que estos hogares consiguen cubrir sus necesidades básicas, por tanto una seguridad alimentaria, pero al mismo tiempo cabria también analizar si varían los patrones alimentarios y si varían los patrones productivos de alimentos básicos debido en parte a la disminución de las labores agrícolas que puede generar la migración como por otro lado, a la recepción de las remesas. Por tanto, si disminuye la población activa agraria al mismo tiempo que se tiene una mayor liquidez gracias a las remesas, de un modo u otro la incidencia sobre la agricultura se hace notoria al mismo tiempo que la soberania alimentaria de estos países podría verse afectada, al quedar expuestos a una mayor dependencia del exterior.

Existen más de cuatro mil millones de pobres en el mundo y más de 800 millones padecen hambre crónica. El número de personas viviendo fuera de sus países de origen supera los 190 millones y representa alrededor de un 3

por ciento de la población mundial[1]. Asimismo, la cifra de remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen ha crecido enormemente en los últimos años; tanto por vías formales como informales superaron los $250 mil millones de dólares en el 2005, más del doble del monto de la ayuda oficial al desarrollo[2]. Seguramente los receptores de las remesas no son en su mayoría los más pobres, (más aún de las remesas internacionales), pero sin embargo un alto porcentaje de estas remesas son utilizadas en cubrir necesidades alimentarias. Por otra parte pobreza y seguridad alimentaria están obviamente relacionados pero no son exactamente lo mismo y no siempre coinciden. De cualquier modo, atendiendo a estas cifras sobre migración y remesas parece pertinente preguntarse y reflexionar qué relaciones existen entre la migración y la seguridad alimentaria, en qué medidas están relacionadas y cual es su alcance.

Esta relación entre migración y seguridad alimentaria es a su vez compleja y presenta muchas facetas. Tratar de entenderla desde un único enfoque sería simplificar ambos fenómenos. Generalmente en estudios y encuestas a nivel de hogar se cuestiona sobre el uso de remesas en términos de manutención, incluyendo los gastos diarios, y no se diferencia la parte que va a alimentación de otros gastos diarios, por lo que es difícil medir la incidencia directa de la recepción de remesas en la seguridad alimentaria. Sin embargo, el impacto de la migración sobre la seguridad alimentaria no es solamente a través de las remesas sino que también influyen los comportamientos que se generan a raíz de la migración.

El presente documento analiza las incidencias de la migración en la seguridad alimentaria bajo diferentes enfoques con la intención de propiciar una base para la reflexión y abrir la discusión sobre los vínculos existentes entre estos conceptos, la problemática existente y las diferentes vías o alternativas que ofrece la migración para salir de la pobreza.

Los efectos de la migración y las remesas vinculadas son múltiples y multidimensionales, pudiendo ser positivos o negativos en función de factores como el proceso migratorio, la longevidad del fenómeno migratorio o dependiendo del contexto del hogar rural que abandonan.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Según el informe de políticas de FAO la definición consensuada de *seguridad alimentaria* bajo un enfoque multidimensional que cubre los diferentes aspectos cumpliría con los siguientes elementos:

---

[1] División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas. 2006. *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*.

[2] World Bank. 2005. *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*.

***Disponibilidad de alimentos**: La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).*

***Acceso a los alimentos**: Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).*

***Utilización**: Utilización de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.*

***Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimension de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.*

MIGRACIÓN Y REMESAS

Para comprender la incidencia del fenómeno de la migración y sus consecuentes remesas sobre la seguridad alimentaria podríamos analizar los puntos anteriores y ver los pros y contras mostrados por estudios empíricos que han identificado diferentes tipos de impacto.

La falta de **disponibilidad de alimentos** es una de las razones principales que motivan la migración. Por otra parte, las remesas enviadas por los migrantes a su círculo de amigos y familiares en el país de origen pueden encerrar la solución a esta carencia de alimentos. Dado el carácter fungible de los ingresos es difícil estimar la incidencia directa de las remesas en el consumo alimentario, es decir, las remesas se suman a otros ingresos económicos del hogar provenientes de actividades agrícolas o no agrícolas, y ese conjunto de ingresos de diversas fuentes se destina en primer lugar a cubrir la alimentación y otras necesidades básicas. Sin embargo, diferentes estudios empíricos señalan el uso predominante de las remesas para cubrir necesidades básicas de alimentación[3].

[3] Aunque no se precisa el gasto en alimentación, existe un componente común en estudios de caso realizados en diferentes países y regiones en los que el uso de las remesas en un elevado porcentaje es para cu-

En segundo lugar, las remesas permiten el **acceso y utilización de los alimentos.** Es más, las remesas facilitan una liquidez que permite acceder a los recursos alimentarios pero también a los servicios de educación y asistencia sanitaria. Este acceso a los recursos tiene que ir acompañado de unas medidas públicas que garanticen la infraestructura necesaria para utilizar los recursos no alimentarios (como educación y sanidad) que pueden tener unos efectos multiplicadores cuando va acompañado de las iniciativas, medidas y políticas públicas adecuadas. (no solo la iniciativa de multiplicar el efectivo de la remesa procedente del migrante[4] sino con medidas de apoyo social, de infraestructura etc).

Al mismo tiempo, la migración puede incidir en una mejora de la alimentación adecuada a través de la transferencia de habilidades o conocimiento. A pesar de que la transferencia de conocimiento tácito supone un proceso largo y complejo, es común la puesta en práctica de las habilidades adquiridas, de técnicas de gestión, técnicas productivas y de ahorro etc. A pesar de la escasez de estudios empíricos sobre este tipo de incidencias, la lógica indica que es en la migración estacional cuando este tipo de transferencia de comportamientos se puede hacer más evidente.

Las remesas contribuyen a **estabilizar el acceso a los alimentos** tanto a nivel macro como microeconómico. Como se ha mencionado anteriormente el flujo de remesas supone para muchos países y hogares un flujo financiero más estable que suministra el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas.

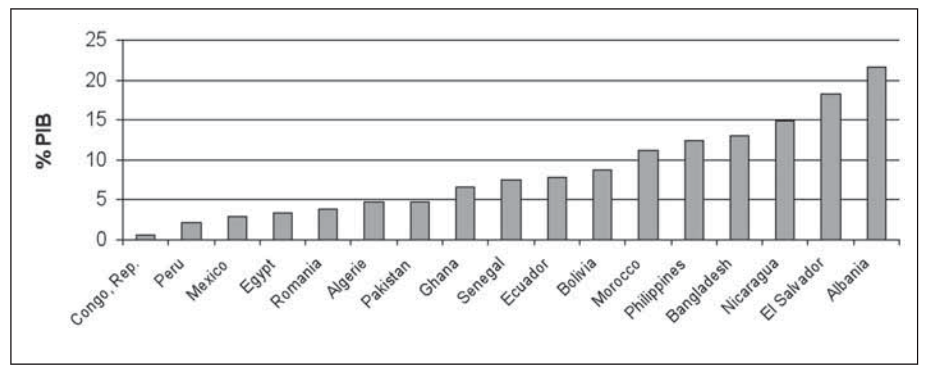
El efecto de la migración y las remesas es relevante tanto a nivel macroeconómico como microeconomico, a nivel de hogar.

---

brir necesidades diarias. Por ejemplo encuestas de opinión pública llevadas a cabo por el FOMIN (a través de Benedexin and Associates, http://www.bendixenandassociates.com/) en varios países en América Latina o estudio en zonas rurales de Egipto por Richards H. Adams Jr. Remittances in Ghana Adams 2006.

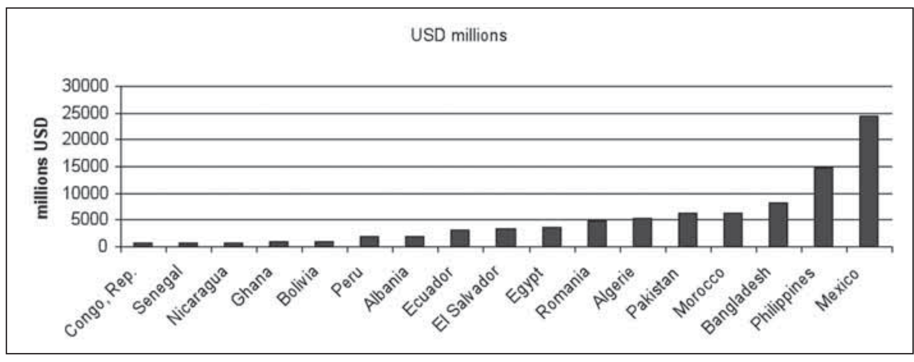
[4] Como pueden ser las iniciativas públicas llamada 4x1 comenzada en México e imitada posteriormente por otros países y que consiste en aportar un dólar extra por parte de otros agentes, tipo gobierno nacional, departamental o local o sector privado por cada dólar enviado.

Cuadro I.
INCIDENCIA DE LAS REMESAS EN EL PIB



Fuente: IFAD-FOMIN

Cuadro II
ENVÍO DE REMESAS EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: IFAD-FOMIN

Las remesas tienen una extrema relevancia en la **macroeconomía** de los países receptores. Superan en casi todos los países en desarrollo el volumen de la ayuda externa y constituyen uno de los rubros más importantes de la balanza de pagos y el mayor flujo de ingresos desde el exterior. En países como Haití suponen un 25% del PIB, en El Salvador, un 16% y más del 11% en Marruecos.

La canalización de las remesas por medios formales supone un gran potencial de desarrollo económico para el país. Por esto que el abaratamiento de los costes en los envíos y la facilidad de acceso a los canales formales constituyen una de las prioridades y desafíos para los gobiernos de los países que reciben remesas al mismo tiempo que esta enorme entrada de flujo financiero ofrece la oportunidad a los gobiernos para idear y facilitar mecanismos novedosos de financiación. Por otra parte el incremento de la demanda y la fuerte competencia en la oferta entre las empresas de envíos de dinero han hecho

que el coste de los envíos baje significativamente. A nivel macroeconómico las remesas son un importante instrumento que puede potenciar el desarrollo si se acompaña con las medidas públicas adecuadas que fomenten un entorno financiero transparente y fiable.

Las remesas han sido, desde hace mucho tiempo, una fuente de divisas para los países de origen y, por su naturaleza anticíclica, han amortiguado el impacto de las crisis financieras o de los desastres naturales.

Resumiendo**,** entre las estrategias que conviene estudiar a nivel macroeconómico, cabría mencionar: el acceso de las familias receptoras de remesas a los servicios bancarios junto a una capacitación financiera básica, la promoción del envío de remesas colectivas con fines de desarrollo y el uso de las remesas como garantía para reducir el costo de los empréstitos en los mercados financieros. Unas políticas acertadas junto con las innovaciones tecnológicas en información y comunicación con las que se operan hoy en día, hacen que las remesas presenten un gran potencial y repercusión en el desarrollo.

A **nivel microeconómico**, las remesas contribuyen a reducir la pobreza de los hogares y en casos constatados aumentan el gasto en salud y educación[5]. A pesar de la carencia de evidencias empíricas sobre la incidencia de las remesas sobre la calidad nutricional en hogares migrantes y no migrantes, se puede asegurar que las remesas actúan, en primer lugar, como asegurador del sustento alimentario diario, porque al ser flujos de ingresos estables y personales se constituyen en un medio directo que cubre las necesidades básicas de seguridad alimentaria a nivel de los hogares.

Existe una tendencia en la literatura a clasificar los **efectos de las remesas en positivos o negativos**, según potencien un comportamiento u otro en los receptores. El hecho de que las remesas sean usadas en un alto porcentaje en el consumo de alimentos y manutención y no sean utilizadas para propiciar la inversión, lo que tendría un mayor impacto en el desarrollo económico sostenible de la zona, es considerado como un uso no-eficiente o relativamente menos eficiente de este dinero. Esto ha dado lugar a que en la literatura y teorías sobre la migración y las consecuentes remesas se hable de dos tendencias; una pesimista y otra más optimista, según predominen las experiencias negativas o positivas.

La **visión pesimista** respecto al uso e impacto de las remesas en los países de origen de los migrantes[6]. En general se sostiene que son recursos empleados principalmente para la manutención y que sólo una pequeña parte se destina a inversiones productivas. Es más, algunos autores señalan que si los migrantes destinan sus remesas al consumo y no a la inversión productiva, es porque son trabajadores asalariados y no personas con mentalidad empresarial; en tal

---

[5] Algunos ejemplos: El Salvador (Índice de Desarrollo Humano 2007) y en Ghana, estudio de caso del Banco Mundial, Richard H. Adams Jr. Febrero 2005.

[6] Ver por ejemplo los trabajos de Russell, 1986, 1992; Ahlburg, 1991; Lozano, 1991.

sentido algunos autores consideran ingenuo pensar que la experiencia laboral de los migrantes en el país de destino va a transformar a un trabajador-pobre-rural en un empresario industrial[7].

Por otro lado, muchos otros autores rescatan **aspectos positivos** de la migración y las remesas, tales como los efectos multiplicadores de las remesas, el potencial económico y social de las remesas colectivas versus las remesas individuales, aunque en este aspecto hay que tener en cuenta diversos factores como la diferente casuística en cada país. Asimismo, empieza a ganar terreno la noción de que el uso productivo de las remesas no se refiere exclusivamente a la formación de empresas, sino también a las inversiones en capital humano, vía gastos en educación y en salud[8].

Revisando la cronología de la literatura, se podría decir que las remesas reducen la pobreza parece ser una realidad constatada, las estimaciones nos dicen que cerca de 600 millones de hogares en todo el mundo reciben remesas. Son conocidas las cifras que muestran que el envío de remesas, 301 miles de millones según un reciente estudio llevado a cabo por el FIDA supera ampliamente la ayuda oficial al desarrollo a nivel mundial, 103 miles de millones en el 2006, según la OCDE. Pero en definitiva, la pregunta a la que se busca contestación en los estudios empíricos es si esta reducción de la pobreza causada por las remesas se está produciendo de manera continua y sostenible.

Se constatan que los efectos de las remesas sobre la reducción de la pobreza son de diferente grado de incidencia cuando proceden de la migración internacional o son internas. En algunos casos, se detecta que las remesas internacionales tienen un mayor efecto en la reducción de índices de pobreza que las remesas internas, pero al mismo tiempo mientras que las remesas internas que tienden a equipar ingresos entre los hogares rurales, las remesas que proceden del exterior tienden a generar mayor desigualdad entre hogares de una misma comunidad. Por ejemplo, en el estudio referido en Ghana denota[9] que cuando se incluyen las remesas internacionales en los ingresos de los hogares más pobres, se disminuye la severidad de la pobreza a 34.8 por ciento mientras que las remesas internas la reducen a un 4.1 solamente.

Existe consenso académico sobre la idea de que la migración y el consiguiente y esperado envío de remesas constituyen una vía complementaria de los hogares para salir de la pobreza. En este sentido, la conocida Nueva Teoría de la Migración Laboral[10] afirma que la decisión de emigrar no se toma a nivel

---

[7] Stahal y Arnold 1986.

[8] DURAND, J., PARRADO, E. A., MASSEY, D.S. (1996), "Migradollars and Development: a Reconsidera-tion of The Mexican Case", *International Migration Review,* Vol 30 No 2. 1996; Waller, 1998; Zárate, 1998; Dieng, 1998; Alarcón, 2000; Serrano, 2000; Lowell y de la Garza, 2000.

[9] RICHARD, H., ADAMS, SR. Do International migration reduce poverty in developing countries? World Development. Vol. 33, No. 10, pp. 1645–1669, 2005.

[10] TAYLOR J E. "Migración: Nuevas dimensiones y características, causas, consecuencias e implicaciones para la pobreza rural", pag. 197-220 de Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la

individual sino en un contexto más amplio, generalmente el hogar, aunque también se ve influenciada por el entorno social. Esta actuación colectiva no solo tiene por finalidad maximizar el ingreso, sino que también busca diversificar los riesgos, principalmente en las zonas rurales. Igualmente, el Informe Mundial de Desarrollo de 2008 del Banco Mundial señala la migración como una vía complementaria de salida de la pobreza. Esta visión de la migración como vía alternativa generadora de ingresos y de diversificación de riesgos es apoyada así mismo por diferentes autores en los últimos años[11].

Por otra parte, es necesario señalar la vulnerabilidad a la que están expuestas las zonas rurales; los desastres naturales, las malas cosechas, las consecuencias del cambio climático o la globalización de los mercados hacen a la población rural más vulnerable al acceso de las necesidades básicas y provocan que se concentre en el sector rural los mayores índices de pobreza[12]. La pobreza y la carencia de seguridad alimentaria en el sector rural es uno de los principales desencadenantes de los fenómenos migratorios a nivel mundial.

Los efectos del fenómeno de la migración sobre la seguridad alimentaria son multidimensionales y se ejercen a través de diferentes canales, contrarrestando los efectos de las causas de la malnutrición. Las remesas procedentes de la migración tienen un efecto directo y positivo sobre el consumo de alimentos y el uso de los servicios relativos a la nutrición, la naturaleza anticíclica del flujo de remesas que se identifica en muchos países apoya la estabilidad del consumo de alimentos y en definitiva a aumentar el bienestar de los hogares. Al mismo tiempo, las decisiones de producción e inversión también se ven influenciadas por el factor de las remesas y la migración influyendo sobre la reasignación del trabajo en el hogar o hacia actividades productivas. Dado que es la mujer quien ocupa el papel principal en la alimentación del hogar, la migración femenina tiene a su vez, particulares repercusiones en la nutrición y en la seguridad alimentaria.

Igualmente es importante señalar, como afectan estas transferencias monetarias en el entorno financiero rural, y en las funcionalidades de las entidades financieras locales, como las pequeñas cooperativas de crédito, o microfinancieras que deben atender las necesidades de sus clientes más allá del tradicional micro crédito o seguro agrario.

También veremos como el impacto de la migración no se refleja solamente a través del dinero enviado por los migrantes, sino que existen unos patrones de comportamiento inducidos por la migración. Estas pautas de comportamiento vienen por nuevas habilidades adquiridas, diferentes hábitos alimenticios y nuevas formas de organización y de trabajo lo cual incide también en el *modus*

investigación de políticas. FAO, ESA (División de Análisis del Desarrollo Económico y de la Agricultura); Taylor y Yúnez. 1999; Yúnez, Taylor y Becerril 2000.

[11] BERDEGUE J. SHEJTMAN A. "Desarrollo Territorial Rural" RIMISP. Editor: Rubén Echevarría. 2004.

[12] IFAD. Rural Poverty Report 2001.

operando de una comunidad, la cual si tiene una significante tasa migratoria verá cambiada sus estructura organizativa, influenciada en muchas ocasiones por el fenómeno de la migración (bien por las remesas o por la relevancia que toman a veces los migrantes a nivel de la comunidad)

MIGRACIÓN Y REMESAS EN SITUACIONES DE CONFLICTO

Repetidamente la situación de pobreza se ve agravada por situaciones declaradas de emergencia debido a efectos de desastres naturales o conflictos bélicos. En estos casos la migración se convierte aún más en una decisión forzada para la subsistencia al mismo tiempo que las remesas tienden a aumentar su flujo tras estos periodos de crisis.

En la mayoría de los casos, el flujo de remesas hacia los lugares de origen se incrementa en situaciones económicas agravantes, las remesas suelen tener un bajo índice de volatilidad en casos de crisis lo cual significa que pueden aportar una estabilidad de los ingresos en dichos periodos de mayor dificultad[13].

Aunque la literatura del rol de las remesas en caso de desastres naturales es escasa, algunos estudios sugieren que las remesas actúan como equilibrantes de ingresos, en tanto que los recursos procedentes de otras fuentes decaen en momentos de crisis como son los estados de alarma creados por inundaciones, huracanes, terremotos, erupciones volcánicas etc[14]. Sin embargo hay que tener en cuenta el hecho de que esto no sucede al inicio cuando la situación de crisis provocada por el desastre natural o bélico el flujo de remesas se ve interrumpido cuando las vías de comunicación y transporte son afectadas. Cuando esto ocurre la situación se ve agravada para segmentos de la población como personas mayores y niños que tienen en las remesas su única fuente de ingresos. Por otro lado, la pérdida de los documentos identificativos obstaculiza también el cobro de las remesas. El restablecimiento de las comunicaciones y de los transportes se convierte en una de las prioridades. Por otro lado, en estas situaciones de crisis o conflictos bélicos resulta más difícil la promoción del uso de remesas en desarrollo debido a la ausencia de instituciones financieras y funcionamiento adecuado de los gobiernos.

El caso de Jamaica, donde Clarke y Wallsten (2004), trabajaron con datos de encuestas de hogar para testar como fue la recepción de remesas tras el huracán Gilbert en 1988. Encontraron que hubo un incremento en 1989 en el que los receptores de remesas parecían ser significativamente mayores que durante los años siguientes. Concluyeron con que las remesas actúan como colchón

[13] World Bank 2006ª.

[14] QAIYUM SULERI A. SAVAGE K. Remittances in Emergencies, Pakistan. Humanitarian Policy Group background papers. Overseas Development Institute (ODI) 2006; SAVAGE K. HARVEY P. Remittances during crisis. Implication for humanitarian responses. Humanitarian Policy Group background papers. Overseas Development Institute (ODI) 2007.

ante pérdidas en momentos de crisis pero no suplen el cien por cien de las necesidades probablemente porque los migrantes en el extranjero simplemente tampoco pueden afrontarlo (suplían necesidades del hogar por un valor de 25 centavos de cada dólar de daño ocasionado por el huracán). En Bangladesh, las remesas han sido uno de los factores de soporte de la economía durante las inundaciones provocadas por los monzones[15]. En un estudio en Filipinas, las remesas remplazaron el 60% de los ingresos ante las pérdidas del huracán que afectó la isla, según un estudio a través de encuestas de hogar[16].

Tal es el caso de países fuertemente afectados por las situaciones de emergencias, por situaciones de guerra o desastres naturales como en Haití donde las remesas llegan a un 24% del PIB.

En el caso de Guatemala, país donde las remesas son de gran importancia, según IOM las remesas casi alcanzaron los 3.000 millones de dólares en 2005, y casi un millón de migrantes envían dinero a casa. Tras el huracán Stan en 2005, muchas de las familias afectadas con parientes en Estados Unidos salieron adelante gracias a las aportaciones extras enviadas por sus familiares. Estudios de campo llevados a cabo por INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo) muestran que las remesas post-Stan incrementaron de manera significativa. En 2005 se recibieron remesas en Guatemala por un valor de 413 millones de dólares beneficiando a 107.379 familias en comparación con los 21 millones de dólares comprometidos en la llamada de emergencia a Naciones Unidas en Diciembre 2005.

MIGRACIÓN, REMESAS Y SU VÍNCULO CON ASPECTOS DE GÉNERO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

La perspectiva de género en la migración y su rol en la seguridad alimentaria y nutricional se puede analizar bajo diferentes enfoques, ya sea cuando es la mujer la que abandona para emigrar, y es ella la que envía remesas al hogar, como si es la mujer la que queda como cabeza de familia a cargo del cuidado del hogar y de la gestión de las remesas. La perspectiva de género es crucial a la hora de entender los diferentes aspectos del funcionamiento de la familia y las expectativas de los diferentes roles asociados al género. La situación del estado nutricional y de la seguridad alimentaria sobretodo en la población infantil, esta fuertemente vinculada a la migración y a las remesas, contemplándose claras diferencias cuando es la mujer o el hombre el que emigra del hogar.

La mayoría de estudios empíricos evidencian las diferencias en el comportamiento de gasto, cuando el hogar es administrado por hombres o por mujeres. De este modo, los efectos de la migración sobre la seguridad alimen-

[15] Clay y Benson 2006.

[16] Yang y Choi 2005.

taria y nutricional están directamente influenciados por los roles de género. En general las remesas gestionadas por hombres como cabezas de familia son mayormente utilizadas en inversiones productivas, actividades económicas o de inversión y las mujeres en inversiones de consumo, alimentación, salud, educación, es decir, hablamos de inversiones también productivas, pero a un más largo plazo.

Por ejemplo un estudio en Guatemala[17] encuentra un impacto positivo de las remesas en gastos en educación, mientras que en Pakistán[18] los resultados de un estudio muestran que la migración tiene un impacto positivo sobre la nutrición y crecimiento de niñas adolescentes.

Teniendo en cuenta el estrecho vínculo de la mortalidad infantil con la nutrición, vemos como la migración incide de un modo u otro en diferentes contextos y experiencias. Estudios empíricos en México constatan que en los hogares migrantes la mortalidad infantil es menor y los niños tienen una menor probabilidad de estar bajo peso que niños de hogares no migrantes[19]. Sin embargo, Kanaiaupuni *et al*, afirman también en su estudio que la mortalidad decrece, solo, a partir de cuando el envío de remesas comienza a ser relevante y que el impacto de la migración y las remesas varía enormemente en función de la longevidad de la migración. También se comprueba en este estudio que una de las razones por la que la nutrición infantil es mejor en los hogares migrantes es por el mayor conocimiento de las madres en salud y nutrición, con una probabilidad más alta de recibir todas las vacunaciones relevantes, y de visitar a un doctor por lo menos una vez durante su primer año de la vida. Sin embargo por otra parte, en los hogares migrantes los niños tiene menor probabilidad de crianza por lactancia materna.

Diferencias entre hogares migrantes y no migrantes en Sudáfrica[20], muestran que en los hogares migrantes el índice de mortalidad infantil decrece más rápidamente cuando aumentan los ingresos que en los hogares no-migrantes. Sin embargo, en los quintales más pobres los hogares migrantes tienen un mayor índice de mortalidad infantil que los no-migrantes.

Pero el potencial de las consecuencias de la migración y de la migración femenina así como un uso de las remesas dirigido a cubrir las necesidades de una seguridad alimentaria, se puede ver también distorsionado en muchos casos, por ejemplo en el caso cuando los menores quedan desatendidos, la carencia de la figura de la madre puede derivar en efectos negativos por la falta de atención de los hijos y cuidado del hogar siendo frecuente la casuística de

[17] Adams 2006.

[18] Gahazala 2006.

[19] KANAIAUPUNI S. DONATO. "Migradollars and Mortality: The effects of Migration on Infant Survival in Mexico". *Demography.* Vol 36, No. 3 pp. 339-353. Aug 1998; HILDEBRANDT N. MCKENZIE D. Study the impact of migration on child health indicators in rural Mexico. (Stanford University May 2004). *Economía* - Volume 6, Number 1, pp. 257-289. Fall 2005.

[20] Kevin 2007.

niños abandonados o que quedan bajo la responsabilidad de hermanos también menores.

MIGRACIÓN, TRANSFERENCIA DE HABILIDADES Y CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

La literatura y evidencias empíricas sobre la incidencia en los hogares de origen sobre prácticas o habilidades adquiridas, es decir en transferencias no-monetarias[21] es escasa, también sobre la incidencia de nuevas prácticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional. La razón de esta falta de documentación se puede explicar en parte, porque este tipo de experiencias suelen llevarse principalmente a cabo en el sector privado, con programas de contratación temporal, basados en una migración estacional en la que la persona retorna a su lugar de origen con unos comportamientos y habilidades que de un modo u otro pone en práctica y transfiere en su comunidad. El caso de agricultores nicaragüenses que migran en periodos estacionales a Costa Rica, o temporeros marroquíes o colombianos en España, contratados directamente por las empresas en el país de origen son ejemplos donde se puede evidenciar este comportamiento.

Cuando estas situaciones de retorno se acompañan de medidas de apoyo y de seguimiento, las potenciales habilidades y/o conocimientos adquiridos pueden tener un efecto multiplicador que favorezca una estabilidad de una seguridad alimentaria y nutricional. Es decir, no se trata solamente de cubrir necesidades básicas en este caso, alimenticias si no que estas sean cubiertas de un modo preciso, en unas condiciones de sostenibilidad y condiciones nutricionales adecuadas.

La migración circular toma un papel relevante en este tipo de transferencias de habilidades y el papel del migrante como participante en las medidas de desarrollo en su país de origen. Los acuerdos bilaterales en materia de migración y contratos laborales, deberían servir como medida de fortalecimiento en este tipo de transferencias de habilidades y conocimiento.

SOCIEDAD CIVIL: PAPEL DE LAS REDES DE COMUNIDADES DE MIGRANTES

La llegada no solamente de mano de obras sino de trabajadores y personas que llegan a un nuevo destino con toda una vida, familia y casuística y la gestión de oportunidades a estos nuevos pobladores así como la capacidad de manejar los recursos humanos haciendo una máxima optimización del hecho de la migración constituye uno de los desafíos más importantes.

[21] Levitt 1999.

Referente a esta gestión hay algunos defensores de que la gestión local de estos recursos favorecerá la optimización de los aspectos de la migración, tanto nivel local en el lugar de origen como de destino. El acercamiento de personas extranjeras a la gestión local de esta nueva situación intercultural, así como de su desarrollo social, introduce también un elemento de educación política y cívica importante para, en teoría, adquirir un proceso de formación que lleve a una difusión de los valores democráticos. En cambio esta visión será presuntuosa si no se considera la existencia de una interacción y un traspaso de experiencias y valores interculturales y que el proceso de formación no es unidireccional sino en ambos sentidos.

Las personas inmigrantes, por lo menos en su fase inicial, viven contemporáneamente en dos espacios territoriales, generando valores y problemas en dos sociedades. En el lado emisor abandonan su mercado laboral, creando potencialmente un déficit, que se compensa en parte con las remesas económicas. En el lado receptor las personas inmigrantes, en su mayoría en edad activa, ocupan inmediatamente lugares de producción y generan un beneficio a las sociedades de acogida al mismo tiempo que se enfrentan a las dificultades de vivir en una nueva sociedad. La adaptación a un nuevo lugar y una nueva sociedad es apoyada por la conexión a redes de familiares y amigos que llevan más tiempo, al mismo tiempo que en muchos casos se mantiene asociaciones e instituciones paralelas o llamadas "asociaciones espejo" vinculadas a las comunidades de origen. Este tipo de asociaciones, que en Estados Unidos tienen algunas de ellas gran longevidad e incluso incidencia política, es un fenómeno incipiente en España, que tiene mayor representatividad en comunidades de ecuatorianos[22] .

En este contexto, la persona emigrante tiene un papel relevante en la participación y como agente de desarrollo de su lugar de origen. Los medios de esta participación y vinculación ofrecen un amplio campo de análisis bajo los tres siguientes enfoques: (i) el enfoque financiero, a través del envío de remesas; (ii) transferencias no-monetarias, todo lo que implica relaciones y modos de comportamiento e influencia en sus hogares de origen y (iii) los sistemas de información y comunicación, que vienen utilizados para el mantenimiento de estos vínculos.

CONCLUSIONES

Las remesas y transferencias de los emigrantes a sus hogares son en primer lugar flujos privados de dinero no sustitutivos de ninguna medida de ayuda al desarrollo internacional o estatal.

[22] Proyecto con las comunidades de El Cañar, en la Comunidad de Murcia. Proyecto de codesarrollo financiado por AECI.

Sin embargo su importancia e incidencia en los patrones de comportamiento es de tal manera significativa, que se hace necesario tener presente estas incidencias cuando se trata el tema del derecho a la alimentación y al acceso de unos medios de vida sostenibles.

La importancia y utilidad de las remesas radica en su efecto de apalancamiento, de manera que con iniciativas que favorezcan el entorno donde se reciban éstas puedan servir como motor de desarrollo.

No se puede decir que la migración y sus consecuencias sean positivas o negativas. Hay que estudiar diferentes casuísticas y analizar los aspectos en pro y contra de manera que se puedan extraer lecciones y transferirlas en materia de políticas y llevarlas a la práctica.

El impacto que la migración y las remesas puede tener sobre la soberanía alimentaria puede ser en un principio negativo, pues se incrementa la dependencia de unos ingresos procedentes del exterior. Pero al mismo tiempo también se dan otra series de condiciones como es una mayor disponibilidad de recursos naturales por individuo. La incidencia en una u otra dirección dependerá de si existe un acompañamiento de medidas que incentiven una agricultura local que al mismo tiempo sea competitiva.

De manera que, estas transferencias económicas no encontrarán un efecto multiplicador ni una incidencia en el desarrollo sino van acompañadas de iniciativas y políticas públicas que las apoyen y redirijan hacia actividades productivas. En muchos de los casos, se hace imprescindible, pues este flujo monetario compone la primera entrada de capital en la zona.

Para alcanzar la optimización de los aspectos positivos del fenómeno migratorio es relevante trabajar con el migrante como agente de desarrollo de manera que se involucre en los impactos de las consecuencias de la migración en el desarrollo de su comunidad de origen.

BIBLIOGRAFÍA

BERDEGUE, J. y SHEJTMAN, A. "Desarrollo Territorial Rural" RIMISP. Editor: Rubén Echevarría. 2004.

DE HAAS, H. International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts, *Third World Quarterly.*Vol 26, No 8, pp. 1269-1284. Dec 2005.

DURAND, J.; PARRADO, E. A. y MASSEY, D. S. (1996), "Migradollars and Development: a Reconsidera-tion of The Mexican Case", *International Migration Review,*Vol 30 No 2. 1996.

AGRICULTORES SOLIDARIOS. Experiencia de migración circular con agricultores colombianos. http://agricultoressolidarios.org/

FAO. Informe de Políticas. Seguridad alimentaria. Num 2. FAO 2006.

GELLERT, G. Federación internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Luna Roja. Informe Mundial sobre Desastres 2006.

HILDEBRANDT, N., y MCKENZIE, D. Study the impact of migration on child health indicators in rural Mexico. (Stanford University May 2004). *Economía* - Volume 6, Number 1, pp. 257-289. Fall 2005.

Instraw: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la mujer.

KONSEIGA, A. IFPRI Africa conference Migration, rural development and Food security. Chapter 3 Migration, Rural development and food security in West Africa.

KANAIAUPUNI, S. DONATO. "Migradollars and Mortality: The effects of Migration on Infant Survival in Mexico". *Demography.* Vol 36, No. 3 pp. 339-353. Aug 1999.

LOZANO, A. Experiencia internacionales en el envío y uso de remesas. Centro de investigaciones multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma Mexicana (UNAM).

MARTIN BROCKERHOFF. Rural-to-Urban Migration and Child Survival in Senegal. *Demography*, Vol. 27, No. 4 , pp. 601-616. Nov 1990.

PINGALI, P.; ALINOVI, L. y SUTTON, J. (2005) Food Security in complex emergencies: enhancing food system resilience. Disasters, Volume 29, FAO. June 2005.

QAIYUM SULERI, A. y SAVAGE, K. Remittances in Emergencies, Pakistan. Humanitarian Policy Group background papers. Overseas Development Institute (ODI) 2006.

RAVINDER, R. Challenges for Food Security in Eritrea: A Descriptive and Qualitative Analysis. *African Development Review* 2005 Vol 17, No 2. 2005.

RICHARD, H. y ADAMS, SR. Do International migration reduce poverty in developing countries? World Development. Vol. 33, No. 10, pp. 1645-1669, 2005.

SAVAGE, K. y HARVEY, P. Remittances during crisis. Implication for humanitarian responses. Humanitarian Policy Group background papers. Overseas Development Institute (ODI) 2007.

TAYLOR, J. E. "Migración: Nuevas dimensiones y características, causas, consecuencias e implicaciones para la pobreza rural" pag 197-220 de Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas. FAO, ESA (División de Análisis del Desarrollo Económico y de la Agricultura).

THOMAS, KEVIN J. A. Child Mortality and Socioeconomic Status: An Examination of Differentials by Migration Status in South Africa. Interna-

tional Migration Review, Volume 41, Number 1, pp. 40-74(35). March 2007.

VERTOVEC, S. Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?. IMI Working Paper no 4. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford. 2007

PRESENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Pilar Balsega Bayo
Jefa del Área de Seguridad Alimentaria, desarrollo rural y medio ambiente.
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo SECI.
Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación

Quisiera invitarles a leer la Estrategia de Lucha Contra el Hambre que se presentó en el Seminario Internacional sobre Derecho a la Alimentación y soberanía Alimentario organizado por la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza en Córdoba los días 3 al 5 de octubre de 2007, puesto que está concebida como un documento dinámico que requerirá ser actualizado con cierta periodicidad en función de los cambios en el contexto internacional, de los compromisos que se establezcan a futuro, y de los aprendizajes que puedan extraerse de las experiencias, exitosas o no, de la propia cooperación española.

Como todos sabemos las estimaciones más recientes de la FAO muestran que en el periodo 2000-2002 había en el mundo más de 850 millones de personas subnutridas. La gran mayoría de la población subnutrida corresponde sobre todo a situaciones de inseguridad alimentaria crónica o estacional, o a la falta de alimento en las condiciones adecuadas para su consumo.

Es por todos sabido que las raíces del problema del hambre no están en la falta de alimento, sino en la falta de acceso a los alimentos por parte de grandes segmentos de población, fundamentalmente a causa de la pobreza.

Las cumbres y declaraciones internacionales adoptadas en el último decenio ponen de manifiesto el acuerdo internacional de los Estados para lograr progresos en la lucha contra el hambre. Coincidiendo con este escenario, la sociedad civil se articula a nivel internacional y clama por enfrentar las causas del hambre, causas enraizadas en una sociedad desigual que priva de los derechos más básicos a los más pobres. Por tanto, el Marco normativo desde el que se construyen los referentes internacionales prioritarios de la Estrategia de Lucha contra el Hambre son entre otros:

– La Primera Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) que consagra: “la voluntad política y dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante por erra-

dicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015".

– La Declaración del Milenio (2000), que acuerda como Objetivo 1 'la erradicación de la pobreza y el hambre', cuya Meta No. 2 se concreta en "reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre".

En cuanto a los referentes normativos nacionales prioritarios son por supuesto:

– La Ley de Cooperación.
– El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 que responde a este reto de manera prioritaria e integral, planteando la lucha contra el hambre como un sector preferente.

Además, propone hacerlo desde un innovador y comprometido enfoque, fundamentado en el derecho de toda persona a tener una alimentación adecuada, dirigido a contribuir en la seguridad alimentaria familiar y orientado desde la perspectiva de la soberanía alimentaria.

Para la puesta en marcha de esta prioridad el Plan Director es necesario contar con una estrategia coherente y práctica que permita a los actores de la cooperación valerse de los fundamentos e instrumentos necesarios para la implementación de las actuaciones.

Por tanto, la estrategia está dirigida a orientar las iniciativas de la cooperación española para enfrentar el problema del hambre tanto en las actuaciones que se desarrollen a nivel multilateral en el contexto de la agenda internacional de lucha contra el hambre, como en las acciones bilaterales con cada país socio.

Pretende ser por tanto una herramienta práctica para facilitar las actuaciones de la cooperación española y dar coherencia las mismas. Los enfoques para la lucha contra el hambre han evolucionado de manera sustancial en los últimos 50 años.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta el actual avance y consolidación conceptual y académico del término, la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española deberá contribuir a la seguridad alimentaria familiar que se consigue cuando "todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana" (FAO, 2002).

La Estrategia enfatiza la consideración de la alimentación como un derecho humano y la necesidad de fomentar políticas públicas e instituciones con capacidad para lograr una distribución y acceso a los recursos y servicios más equitativa, promover el desarrollo del tejido socioeconómico, y dirigir los

esfuerzos a favorecer la inclusión social y la inserción productiva de la población más vulnerable y de las mujeres como género más discriminado.

Las iniciativas para lograrlo estarán enfocadas desde el punto de vista de la soberanía alimentaria, lo que supone una prioridad hacia la transformación de la distribución desigual de los recursos, que es la causa fundamental del hambre.

Esto conlleva un pronunciado énfasis en los derechos, en el aumento de las capacidades individuales y colectivas, para lograr cambios mediante la incidencia, participación y acceso de la población más empobrecida a espacios de valorización y a su participación en los procesos de cambio institucional.

En resumen, la manera de garantizar el derecho de los pueblos a comida y seguridad alimentaria desde los intereses estratégicos de los más vulnerables.

Como se ha comentado la Estrategia de Lucha contra el Hambre se ha elaborado, junto a otras estrategias sectoriales, en el marco del fortalecimiento del proceso de planificación para mejorar la calidad de la ayuda de la Cooperación Española, planteada en el Plan Director 2005-2008.

Ha pretendido ser un proceso participativo de consenso entre todos los actores implicados con todas las dificultades que esto conlleva en cuanto a aunar conceptos, criterios e intereses. Entendemos que este proceso participativo es clave para una efectiva puesta en marcha de la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española.

El proceso de elaboración se inició en octubre de 2005 con la realización de un primer borrador realizado por D. Enrique de Loma-Ossorio. Este documento fue revisado por un importante número de especialistas en la materia a nivel nacionales e internacional.

Con el objetivo de analizar en profundidad su enfoque y contenidos a partir del conocimiento y la experiencia de los actores de la cooperación española implicados en su futura implementación, se celebró una Jornada en la que participaron las Direcciones y Subdirecciones Generales de AECI, los representantes de los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente, Salud, Comercio, la Coordinadora de ONGD y los centros académicos e institutos de investigación más relacionados con el tema, recogiéndose también la reacción de las oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior.

Finalmente, la Estrategia se presentó al Consejo de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo.

Como se ha dicho la Estrategia nació con una clara vocación de consenso que permitiera que el documento fuera asumido por todos los actores involucrados en el tema. Abordar la lucha contra el hambre como sector prioritario implica hacer una apuesta por una Estrategia que integre diferentes puntos de vista, desde los Derechos Humanos, el desarrollo social, económico, agrícola y pesquero, hasta la nutrición y el medio ambiente.

La integración de estas diferentes perspectivas debe lograr dar respuestas a la población en situación de inseguridad alimentaria e incidir en acciones eficaces que aborden las causas que originan esta situación.

La puesta en marcha de esta Estrategia requiere también hacer una apuesta firme de fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas de la Cooperación Española para la orientación y gestión adecuada de las actuaciones.

El objetivo general es por tanto contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria.

A través de dos objetivos específicos que son:

1. Promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.
2. Lograr una gestión adecuada, coherente y oportuna de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre.

Las líneas estratégicas dirigidas a la consecución de estos objetivos son cinco:

– Línea estratégica 1: Acceso a una alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación.
– Línea estratégica 2: Fomento de sistemas de producción sostenibles.
– Línea estratégica 3: Acceso a recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial.
– Línea estratégica 4: Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación.
– Línea estratégica 5: Fortalecimiento de las capacidades y coordinación de la Cooperación Española.

En cuanto a la PRIMERA LÍNEA ESTRATÉGICA resaltar que el hambre es la dimensión extrema de los desequilibrios estructurales de los países y así debería ser entendida para ser enfrentada eficazmente.

Si bien es cierto que mayoritariamente la población mas pobre es la que no tiene posibilidad de acceder a los recursos o a los servicios más básicos que les permite alimentarse adecuadamente, también es cierto que existe un elevadísimo número de personas en el mundo que no tienen una alimentación adecuada y que está mal nutrido, bien por falta de alimento que responda a sus necesidades nutricionales, o bien por no contar con una educación nutricional que le permita tener una alimentación sana y equilibrada.

Resaltar la importancia del hambre oculta en lo que se refiere a las situaciones en las que se presentan deficiencias de micronutrientes considerados esenciales para el desarrollo físico y mental, el funcionamiento del sistema inmunitario y el desarrollo de procesos metabólicos.

La deficiencia de micronutrientes puede abordarse desde diferentes enfoques. Las actuaciones prioritarias para mejorar las condiciones nutricionales

se plantearán desde un enfoque basado en la diversificación de la producción de alimentos ricos en micronutrientes y la promoción de la ingesta de estos alimentos fortaleciendo las medidas preventivas dirigidas hacia la población con mayor vulnerabilidad.

Esta propuesta pretende responder a las necesidades de las poblaciones más vulnerables a partir de sus propios recursos de forma sostenible.

Desde la estrategia se promueve también el apoyo a redes de protección social alimentaria puesto que entiende que para lograr cambios sustanciales en la situación de cientos de millones de familias que no cuentan con los recursos que garanticen una alimentación digna y para contribuir a romper el círculo hambre-pobreza, los estados deberían considerar en sus políticas sociales el establecimiento de redes de protección alimentaria de la población más necesitada.

Respecto a la LÍNEA ESTRATÉGICA 2 resaltar que la mayor parte de la población de los países y regiones más pobres depende del sector rural y de la explotación de recursos naturales como motor del desarrollo.

Esta línea plantea el desafío de incrementar la disponibilidad y el acceso a los alimentos a partir de los medios de vida existentes, sin destruir los recursos naturales.

Cualquier estrategia futura que pretenda incrementar la seguridad alimentaria deberá enfocar su atención hacia la mejora de los sistemas de producción de las familias campesinas y de los sistemas de explotación de la pesca artesanal. Para ello, una de las prioridades será la de contribuir en la mejora, valorización y difusión de una amplia variedad de sistemas de producción y técnicas adaptadas localmente dirigidas a mejorar la productividad y la diversificación mediante la explotación sostenible de los recursos

Las actuaciones priorizarán las prácticas agroecológicas. La selección de estas prácticas propuestas tendrán en cuenta los siguientes parámetros:

- Acciones que responden a las prioridades locales y a los recursos disponibles, las cuales han sido identificadas y validadas por parte de la población.
- Opciones de fácil manejo, bajo costo en recursos y tiempo, que mejoran los ingresos de las familias que las adoptan.
- Prácticas que fortalecen la organización y participación de los más vulnerables, y que contribuyen a la disminución y diversificación de riesgos.

La LÍNEA ESTRATÉGICA 3 en sus tres componentes acceso a recursos/ acceso a servicios/y desarrollo socioeconómico de base territorial parte de la premisa de que aproximadamente el 80% de la población que sufre situaciones de hambre vive en las áreas rurales.

Los problemas de acceso a recursos se refieren fundamentalmente: tenencia de tierra, disponibilidad de agua, de recursos del bosque y pesqueros, a la protección de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales.

Los gobiernos deberían respetar y proteger los derechos individuales y colectivos relacionados con el acceso a estos recursos y conocimientos locales, emprendiendo las reformas necesarias para garantizar el acceso eficaz y equitativo de las poblaciones más pobres a dichos recursos, con especial atención a los derechos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos.

Además, cualquier proceso dirigido a promover y mejorar el acceso a los recursos productivos debe estar acompañado de iniciativas que permitan contar con los servicios necesarios para lograr una explotación adecuada, equitativa y sostenible de dichos recursos. Para ello, se requiere contar con una serie de servicios básicos orientados a que la población más vulnerable cuente con el conocimiento y los medios para salir de su situación de marginalidad.

Para ello se apoyará la investigación pública agraria, pesquera y alimentaria orientada hacia la valorización de los recursos locales, y a la generación y trasferencia de conocimiento, así como el fortalecimiento de los servicios de extensión y capacitación rural y la promoción de sistemas de financiamiento e incentivos que faciliten a las poblaciones más deprimidas el aprovechamiento de sus recursos de forma sostenible.

Dichas acciones deben darse en un contexto de dinamización de las economías locales, que genere las condiciones para un desarrollo rural de base territorial, basado en el fortalecimiento institucional, el fomento al empleo y el desarrollo del asociacionismo y de la pequeña empresa, a través de actividades rurales agrícolas y no agrícolas.

La LÍNEA ESTRATÉGICA 4 es la "promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación".

En este sentido la cooperación española contribuirá en que la alimentación sea considerada como un derecho y se refleje mediante la incorporación paulatina al ordenamiento jurídico de los estados de la Directrices Voluntarias, para apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Existen dos ingredientes básicos necesarios para que se pueda poner de manifiesto esta contribución.

En primer lugar, el reconocimiento de este derecho por parte de los Estados, logrando además, que los individuos y colectivos sociales lo conozcan y lo defiendan.

Puede fomentarse desde la sensibilización y el desarrollo de capacidades humanas e institucionales que promuevan su incorporación a la legislación y las políticas de los países; y desde la sensibilización y desarrollo de capacida-

des en los niveles locales para incidir en que se respeten las condiciones que permitan una alimentación adecuada.

Y en segundo lugar, la existencia de políticas públicas dirigidas a lograr de manera efectiva el respeto, protección, promoción y garantía del derecho a una alimentación adecuada.

Resaltar que la coherencia y coordinación de políticas es esencial para alcanzar de manera progresiva el derecho a una alimentación adecuada, así como la articulación de los actores implicados en la lucha contra el hambre.

Para contribuir a la aplicación del derecho a la alimentación, no sólo basta con que exista legislación, políticas e instituciones que lo promueva, también es necesario que la población cuente con la información y la capacidad para participar en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a estos derechos.

Un aspecto básico para la puesta en marcha de políticas acertadas en la aplicación efectiva del derecho a la alimentación es que los Estados puedan contar con información oportuna, completa, sistemática y accesible sobre la situación, ubicación y causas de la inseguridad alimentaria.

Con esta finalidad, se considera de interés el apoyo a la creación y fortalecimiento de observatorios locales, nacionales y regionales, en los que se realice el seguimiento de los indicadores alimentarios, se hagan evaluaciones periódicas de la situación y se cuente con mecanismos eficaces de alerta y respuesta ante emergencias causadas por el hombre o por la naturaleza.

La LÍNEA ESTRATÉGICA 5. La seguridad alimentaria como disciplina integral que estudia el problema del hambre en el mundo y que plantea soluciones para su erradicación apenas ha sido desarrollada en nuestro país.

Por lo que respecta al término soberanía alimentaria, se trata de un término reciente, y aún a nivel internacional, es un concepto en proceso de desarrollo con pocos estudios académicos y sistemáticos.

A esta circunstancia se debe añadir que existe la percepción generalizada de que el hambre es un hecho puntual que se combate fundamentalmente con actuaciones de emergencia.

Esta apreciación está muy alejada de la realidad, basada en que el hambre es normalmente la consecuencia de procesos que requieren de estrategias de medio/largo plazo que aborden sus causas estructurales.

El hambre y la seguridad alimentaria están, además, directamente relacionados con las políticas comerciales y agropecuarias de los países desarrollados y las negociaciones internacionales en curso.

Es difícil entender una estrategia de estas características sin un planteamiento de coherencia con las políticas de comercio, agricultura y pesca.

Desde la Cooperación Española existen muy pocos referentes que consideren el término seguridad alimentaria de manera integral y que hayan sido analizados y/o sistematizados.

En este contexto, la implementación de una Estrategia de lucha contra el hambre requiere priorizar acciones dirigidas a la investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales que permitan gestionar y orientar las actuaciones de manera adecuada, coherente y oportuna para combatir activa y estratégicamente el problema del hambre.

En la Estrategia se definen además el marco geográfico de intervención en cuanto a las prioridades geográficas para la lucha contra el hambre y las prioridades geográficas del Plan Director teniendo en cuenta las estrategias de las instituciones de desarrollo de cada región.

La estrategia presenta además la descripción del proceso de difusión y puesta en práctica de la estrategia y el proceso de seguimiento y evaluación de la misma que se basará en criterios de coherencia.

No quisiera concluir sin agradecer expresamente a la Cátedra de Estudios sobre hambre, a la Diputación de Córdoba y a la Universidad de Córdoba, por su invitación a participar en el Seminario.

Tienen ustedes un largo camino por recorrer y quisiéramos, desde la dirección general que hoy represento, transmitirles la importancia que el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria tienen en la política de desarrollo de la cooperación española.

Muchas gracias y les deseo un fructífero trabajo.

CAUSAS Y EFECTOS DE LOS LLAMADOS BIOCOMBUSTIBLES

ALFONSO RAFFIN DEL RIEGO
Director Mundial de Desarrollo Ganadero de Danone. Voluntario de Veterinarios Sin Fronteras. Asociado de ANEMBE, miembro de G-TEMCAL y del Comité Organizador de Expoáviga. Grupo Iberoamericano de Estudio de Biocarburantes y Grupo de estudio de Bionegocios



CAUSAS DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

El consumo de energía fósil sigue aumentando en EEUU y Europa. Renace y explosiona en los llamados países emergentes, donde además hay cada vez más potenciales consumidores. El crecimiento económico se sostiene en su consumo y la llamada sociedad del bienestar también.

Diferentes economistas y sociólogos (Teoría del pico de Gubbert) advierten que se debe de romper este paradigma y se han de buscar alternativas antes de que el petróleo se reduzca, de lo contrario la lucha por su posesión producirá guerras y esclavitudes antes no conocidas. Algunos dicen que ya han comenzado (guerras de Irak y Angola, tensiones en Irán, Nigeria, Venezuela).

El precio del crudo ya refleja la falta de descubrimientos, el costo superior de su explotación (petróleo más profundo y pesado), el imparable consumo y la falta de alternativas a la vista.

La mayor parte de los expertos coincide en que el petróleo se agotará en 40 años. Serían necesarias acciones inmediatas de ahorro e inversión en alternativas. Esto es impopular y costoso. Las legislaturas duran 4 años no 40.

Aparece en la conciencia de los ciudadanos un problema más agobiante que el anterior. Los informes científicos sobre el cambio climático son cada vez más pesimistas y señalan que las decisiones que tomemos ahora mismo determinarán el momento en que se produzca el llamado "no retorno".

El no retorno es aquel momento en el que, aunque consiguiéramos frenar todas nuestras emisiones de gases de efecto invernadero, los procesos en cadena llevarían inevitablemente a la destrucción del planeta.

En este complejo crucigrama sería difícil determinar en que momento se llega al no retorno, tal vez otro grado centígrado más (ya hemos aumentado uno), pero lo que está claro es que cuando descubrimos el problema todos deseamos acciones contundentes y los políticos nos las ofrecen (a la carta).

Las energías alternativas son una solución, pero la mayoría son costosas en inversiones (eólica y solar) o impopulares (nuclear). Los biocombustibles irrumpen en EEUU y Europa como la panacea universal a todos los problemas:

- Reducen la dependencia de los combustibles fósiles y por tanto de los países productores, cuyo poder amenaza a EEUU (Venezuela e Irán) y a Europa (Rusia).
- Mantienen las infraestructuras de consumo energético intactas: gasolineras, coches. Esto favorece la supervivencia de sectores económicos muy importantes para Europa y EEUU.
- Mantienen el propio consumo energético, generador de crecimiento económico y de bienestar (tal como lo entendemos) en el mundo desarrollado.
- Emiten igual CO2, pero de una planta que antes lo ha consumido. Esto permite deducir sus emisiones del balance total de un país, lo que es un enorme ahorro en el pago de los llamados derechos de carbono que establece el tratado de Kyoto.
- Son un gran revulsivo para un sector agrícola en crisis y con dificultades de ser protegido ante la presión del llamado grupo de los 20 (liderado por Brasil).
- Son una oportunidad para países en desarrollo con una enorme deuda externa (difícil de cobrar).
- Son una fuente de inversión y negocio para todas las multinacionales europeas y americanas de biotecnología.

Se bautizan como bio (término reservado en Europa a la agricultura orgánica), como energía verde, como gasolina ecológica. Se les dota de un amplio nivel de subvenciones a agricultores (40 €/ ha en CEE), a nuevas fábricas y a investigación (6.500 € en España). Se les exime de impuestos de hidrocarburos. Se marcan objetivos nacionales de utilización y se obliga a todas las empresas gasolineras a un porcentaje mínimo de mezcla[1] con 30 millones de

[1] Real Decreto artículo 48, ley de eléctricas.

multa a las distribuidoras de carburantes que no mezclen BC en un mínimo del 1,9% (en 2008), 3,4% (2009) y 5,83% (2010). Los transportes públicos los usan y publicitan, la fórmula 1 los vaticina, los ciudadanos los abrazan.

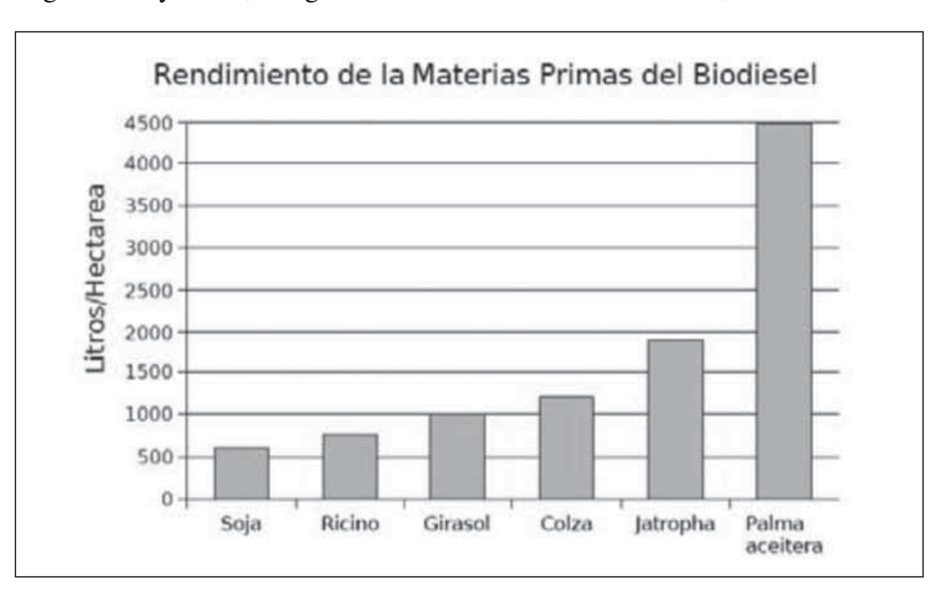
EFECTOS DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN EL MEDIO RURAL

La fiebre del llamado oro verde ha comenzado a desatar su violencia en algunos lugares del mundo. Europa y EEUU no tienen tierra suficiente para cumplir sus objetivos de 10% y 20% respectivamente y necesitan obligatoriamente importar BC o bien la materias primas que los generan. Las empresas bioenergéticas se están posicionando muy rápidamente en países de Latinoamérica, África y Asia por cuatro razones:

- La productividad en climas tropicales es más del doble
- La mano de obra es más barata
- La tierra es más barata y accesible en grandes cantidades
- Los proyectos se ejecutan con menos trabas y más apoyos, ya que la voluntad política es más "manejable".

La expansión de la palma aceitera está siendo vertiginosa en países como Indonesia, Malasia y Tailandia. Podemos exponer el caso de Malasia, en donde viven 40 millones de indígenas en la selva tropical, que han visto que la palma ya se ha comido 20 millones de hectáreas y está transformando otros 5 millones en estos momentos. La palma también avanza en África y Suramérica.

En Colombia, algunas organizaciones de derechos humanos (Human Rights Everywhere, Belgische Coordinatie voor Colombia, Comision Inte-



reclesial de Justicia y Paz) emiten informes escalofriantes: “tres millones de desplazados, por los paramilitares, han abandonado 5 millones de hectáreas, dejando que los ex narcotraficantes las ocupen y utilicen para producir aceite para exportación. Lo hacen con recursos del gobierno Colombiano (financiado por las empresas aceiteras) que recauda de sus ciudadanos y de la ayuda al desarrollo. Cientos de resistentes y denunciantes han sido asesinados”.

FIAN internacional documenta la complicidad entre las corporaciones agroindustriales, los terratenientes y las fuerzas de seguridad en Brasil, Argentina, Paraguay e Indonesia.

“Los campesinos que vivían en las tierras ocupadas no poseen títulos de propiedad. Sus casas y cultivos son quemados y sus protestas reprimidas”.

En Argentina la soja ocupa una nueva utilidad, el biodiesel, y las fumigaciones con glifosato se incrementan a dosis inimaginables generando enfermedades repiratorias, de piel y alteraciones genéticas en las comunidades rurales. (Grupo de Reflexión Rural)

Las condiciones de trabajo en los latifundios de la caña de azúcar vienen siendo denunciadas por diversas organizaciones de Brasil (MST, Vital Civiles, Sindicato de Trabajadores Rurales, Rede Social, CPT). “La caña ocupa en Brasil 6 millones de has de grandes propiedades donde trabajan 500 mil personas asalariadas, pero sin contrato, ganan menos de 1 euro por tonelada recogida. 1.300 han muerto por agotamiento. Son contratados de lugares diferentes y lejanos impidiendo su reorganización”. Cabe recordar que desde 1980, 70 millones de brasileños han huido a las fabelas de S. Paulo y Rio y llenado cárceles y prostíbulos.

Las difíciles y arriesgadas denuncias de todas estas situaciones han sido verificadas y expuestas por Naciones Unidas en su Asamblea General con resolución 61/163 .

EFECTOS DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN EL MEDIO AMBIENTE

No cabe duda que el asunto más discutido sobre la posible bondad de los BC es su capacidad para reducir las emisiones de CO2. Las corporaciones y asociaciones de biocarburantes han promovido estudios científicos que demuestran que la sustitución de etanol y biodiesel por gasolina y gasoil respectivamente reducen las emisiones de CO2 entre un 50% y un 75% según los estudios. Se ha de tener en cuenta que el carbono ni se crea ni se destruye y todo el que se emite en la quema de un BC, antes fue absorbido por una planta, es lo que se llama efecto neutro o balance cero. Estos estudios descuentan la emisión previsible de CO2 en la producción del cultivo y transformación del mismo en BC, lo que de partida indica que el efecto neutro no es tal.

Pero investigadores “independientes” de las universidades de Cornell en Nueva Cork (Pimentel) y Berkeley en California (Patzek) llegan a conclusio-

nes muy diferentes. Según ellos, los estudios realizados no tienen en cuenta todas las energías ocultas utilizadas. Por ejemplo los abonos químicos. Un kilogramo de abono nitrogenado requiere de 1'8 litros de gasoil para su producción . Se han de sumar todas las energías requeridas para fabricación y mantenimiento de la maquinaria (y no solo para su movimiento), para el riego necesario en muchos casos, para la producción y distribución de semillas, herbicidas, etc. Falta además contabilizar una energía variable, pero en aumento, la del transporte de los BC o de sus materias orígenes, cada vez más desde el hemisferio sur al norte. En el mejor de los casos, deducen que para producir una caloría son necesarias 1, 29 con el maíz, 1,59 con madera, 1,27 con soja y 2,18 con girasol.

Para entender los BC de una forma global es necesario comprender el informe Stern, que tal vez sea el más prestigioso estudio realizado hasta la fecha sobre la contribución de cada actor al cambio climático.

El informe Stern señala que la deforestación y cultivo supone el 18% del problema. No existe ningún sistema tan eficaz de captación de CO2 como el bosque y la selva. Si bien la palma para biodiesel es claramente aniquiladora de selva, el gobierno brasileño se esfuerza en demostrar que no es así para el etanol a partir de caña. Sin embargo Brasil sigue siendo el país que mas pierde selva (3 mll de has al año). La FAO responsabiliza al vacuno extensivo de carne y a la soja de la ocupación de las selvas de Amazonia y el Cerrado respectivamente. Y es que la rentabilidad y la expansión de la caña en el centro del país (estados de S. Paolo, Minas y Paraná) empujan al vacuno y soja a otros territorios. Brasil y las empresas implicadas están dispuestos a certificar su inocencia (BC de tierra no selvática), pero los datos son aplastantes.

No debemos de olvidar que la proliferación del maíz para etanol en EEUU en detrimento de la soja, incrementa la presión de la misma en toda América del sur. En Bolivia, Paraguay, Argentina el paisaje comienza a ser desolador.

Debemos de también tener en cuenta los efectos del uso de la tierra y de su transformación . En general se conserva más carbono en el suelo que en la propia vegetación. En el siguiente esquema vemos como los prados de los climas templados y las selvas de los tropicales son los que más retienen carbono. Este carbono se pierde con mucha facilidad cuando se tala o se cultiva, volatilizándose a la atmósfera en forma de

CO2 y dejando al suelo con una capacidad limitada de producir y por tanto de absorber CO2 y de alimentar. En los climas tropicales el proceso es muy rápido y generalmente irreversible. Desnudar la tierra y ararla es un atentado contra el futuro. Todos los BC están tomando directa o indirectamente selvas o praderas y exigen labores intensivas del terreno.

Por último, un aspecto muy importante y poco considerado es el efecto que el oxido nitroso derivado del uso de de abonos tiene sobre la atmósfera. Este es un gas de efecto invernadero 230 veces superior al CO2. Sus emisiones

se están disparando y ya superan a todas las que producen vacas y otras especies animales en forma de metano.

No solamente la atmósfera resulta perdedora en este mal intento de curarla. El agua es consumida en cantidades astronómicas. En media se consume en el mundo 1 metro cúbico por kilogramo de cereal. En España los consumos medios para una hectárea de maíz son de 6.400 m3, que pueden producir 3.500 Kg de maíz para alimentar 7 personas al año o 1.400 litros de etanol para un español recorrer 20.000 km . Este es el agua que consumen en media 100 españoles (la media en España es 60 m3/año) o 500 africanos. Debemos añadir 10-12 litros para la destilación de cada litro de etanol y 20- 25 para la fermentación. Sumemos el agua contaminada por fertilizantes (nitratos) y la que no se obtiene por la alteración del régimen normal de lluvias debido a la deforestación y desertización a la que nos hemos referido antes.

La pérdida de biodiversidad es un argumento ampliamente empleado por todos los grupos ecologistas en contra de la expansión de monocultivos y monorazas, sean o no para BC. Es algo que ganaderos y agricultores critican, pues la presión de mercado les obliga a buscar el cultivo y la variedad más productiva. Pero cuando el poder de la energía entra en el mundo agrícola los campesinos dejan de ser los intermediarios entre la naturaleza y el consumidor. Se anula su protagonismo. Las conocidas firmas de semillas en consorcio con las energéticas están desarrollando variedades transgénicas que buscan un máximo rendimiento en alcohol o aceite a costa de la pérdida en nutrientes. Soja o maíz energético no alimentarán correctamente a personas y ganado, incluso se estudia que sean tóxicos para ellos y de esta manera las cosechas no se puedan derivar a otros usos. El agricultor deberá comprar y vender al consorcio. El riesgo ecológico es la pérdida de variedades (propiedad hoy de los campesinos) que puedan ser imprescindibles en el futuro para resistir las amenazas de cambio climático.

Cuando hablamos de plantaciones de árboles transgénicos para energía (BC de 2ª generación) los especialistas en árboles (Global Forest Coalition, World Rainforest Movement, Friends of the Siberian Forest…) lanzan un grito de terror: "su polen viaja cientos de kilómetros y contamina los bosques naturales, los que generan lluvias y biodiversidad, remplazándolos por otros que agotan las aguas subterráneas y empobrecen el suelo en la microflora y fauna que retiene el carbono".

Los BC suelen publicitar mejoras en la calidad del aire de las poblaciones. Este es un tema más grave de lo que los ciudadanos imaginan. En las principales ciudades del mundo la contaminación es responsable de más muertes que los accidentes de tráfico. En la práctica totalidad de las ciudades españolas se superan los índices de salubridad. El monóxido de carbono, oxido nitroso y partículas procedentes principalmente de los vehículos aceleran el final de dolencias respiratorias y cardiacas, pero además reducen la calidad de vida

por alergias y neumonías y aumentan la mortalidad infantil. Y no solo en las ciudades. Estudios (independientes) norteamericanos aseguran que las emisiones de la quema de BC incrementan el índice de muertes. Además ponen en cuestión los estudios financiados por compañías interesadas.

Concluimos con una afirmación lógica que surge de algunos ideólogos contra el cambio climático. “los biocombustibles reducen la sensación de culpa de los consumidores, les hacen pensar que ya no emiten gases o que se suman a la causa contra el calentamiento global; rebaja la responsabilidad de los implicados (industrias automovilísticas y energéticas); y permite a los políticos apostar por una medida cómoda y dejar las incómodas para años y políticos venideros”. Son el título de una película que podría llamarse “Una mentira cómoda” que tiene guión y protagonistas pero que carece de productora.

EFECTOS DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN LA PRODUCCIÓN Y PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

La desnutrición sigue siendo un problema sin resolver. China e India, a pesar de su enorme crecimiento económico, cuentan con 150 y 200 millones de desnutridos respectivamente. En la mayoría de los países del África Subsahariana la desnutrición afecta a más del 30% de la población y este porcentaje no tiene clara tendencia a decrecer, incrementándose el número total de hambrientos con su alto crecimiento demográfico. Las estadísticas siempre engañan y podemos considerar aceptable el ingreso calórico y proteico per cápita de un país, como China, Brasil o México, donde en la realidad existe una parte de la población muy deficitaria y otra excedentaria.

Sin olvidar los casi mil millones de hambrientos, para los otros 5.000 seres humanos, hasta el día de hoy, las teorías maltusianas no se han cumplido y hemos conseguido alimentar a una población que sigue creciendo a un ritmo del 1,2%. Esto ha sido fruto de dos factores: la llamada revolución verde y el incremento de tierras agrícolas.

La primera ha incrementado en una primera fase la productividad de la tierra a través de un mayor gasto energético (maquinaria), de regadío, de fertilizantes, de nuevas semillas, incluidas las transgénicas. El incremento de productividad de la tierra antes aumentaba el 2% anual y ahora solo lo hace el 1% (Estadísticas FAO) gracias a las nuevas tierras de países subdesarrollados que se suman a la revolución verde, pero las que ya lo hicieron en décadas pasadas empiezan a mostrar síntomas de agotamiento (salinidad y pérdida de materia orgánica).

El incremento de tierras agrícolas es fruto únicamente de la deforestación que se realiza en países en desarrollo.

Podemos decir que la agricultura y ganadería se expanden por deforestación y contribuyen a la desertización. De alguna manera hemos superado la preedición de Malthus pidiendo un préstamo a la tierra y dejando un futuro muy difícil a nuestros hijos. La reducción de la natalidad, la optimización del consumo y producción de proteína y la aplicación de prácticas agrícolas más sostenibles son la única esperanza. El cambio climático juega en contra y la dedicación de más tierras de cultivo para producir energía supone el colapso total del sistema. Ya no hay más créditos.

Otro ejemplo lo tenemos en el agotamiento de la producción pesquera. Su sustitución por la producción acuícola intensiva a partir de pienso genera una mayor presión sobre la tierra.

La mayor parte de las tierras cultivables del mundo se encuentran en un estado vulnerable o crítico de deterioro y es esperable que esto, junto al cambio climático, propicie en los próximos años una drástica caída de la productividad. Ello generará un incontrolado aumento de la deforestación, que no puede ser otra cosa que el resultado de la lucha por la supervivencia en los países más pobres.

Estados Unidos y Europa vienen manteniendo desde los años 70 una política que estimula la superproducción de cereales, carne y leche financiando la colocación de sus excedentes en el mercado internacional y garantizando la ocupación de sus agricultores y ganaderos. Esta política es muy costosa y muy criticada por terceros países. El cambio de excedentes de grano por menor importación de petróleo es igual de costoso (subsidios a los BC) pero soluciona los problemas con países “amigos” (Brasil, China, India, Argentina) y reduce el poder de los que no lo son tanto (Irán, Venezuela, Rusia). El maíz es la mejor fuente que posee EEUU para biocarburantes, sus coches no son motor diesel, por lo que necesitan etanol y su clima no permite el cultivo de caña. De un plumazo y a golpe de subvención han reducido su cultivo de soja para dedicar sus tierras al cultivo del maíz.

Esto ha provocado un efecto inmediato de subida de precios del maíz y a continuación de subida del precio de la soja. El precio del maíz se estabilizó tras la fabulosa campaña, pero el de la soja no para de subir por la menor tierra dedicada a su cultivo debido al giro del gobierno Bush.

Sobre soja y maíz descansa la ganadería intensiva mundial y el mayor productor y exportador de ambas (EEUU) no posee mas tierra útil para su cultivo. Es en esta situación que las tierras de América del Sur sufren el empujón de la soja, llevando por el medio las selvas del Cerrado y del Amazonas. Estas tierras son muy vulnerables y no es previsible un sostenido mantenimiento de su productividad. Ya en las tradicionales zonas sojeras argentinas, tras la llegada de los transgénicos el aumento de productividad se ha detenido.

La campaña cerealística mundial del 2007 ha sido un record, no solo por la mayor tierra dedicada a su cultivo, sino por la excepcional climatología en

Norteamérica, Unión Europea y Asia, y todo ello a pesar de la sequía de Australia (ya endémica) y la de Rusia-Ucrania. Pero el consumo de biocombustibles está llevando los stocks a los niveles más bajos desde los años 80.

Los expertos consideran que la próxima campaña puede o no ser tan buena (el cambio climático es conocido por todos), saben que el petróleo está subiendo (y con ello la demanda de cereales para BC) y observan como el número de fabricas para los mismos continua aumentando, generando una capacidad de consumo muy superior a la actual. La cotización en la bolsa de Chicago (mercado de referencia mundial para la soja y los cereales) sigue aumentando y los grupos financieros especulan a la espera de que los precios se disparen al mínimo accidente. La apuesta es la compra del cereal universal, el trigo. Es decir, se especula que habrá falta de lo último que puede faltar, el pan.

EFECTOS DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN LA GANADERÍA

Parece cínico, vistos los efectos sociales, ambientales y humanos, analizar los efectos sobre determinados sectores económicos. Pero si se ha de pensar en grupos de presión que puedan parar esta desastrosa decisión política es el de la ganadería y en concreto la ganadería española. España es un país muy ganadero, es el segundo productor europeo de carne, con porcino, vacuno y avícola tecnificados y exportadores. Es un importante productor de leche, aunque deficitario, con una producción de calidad y al más alto nivel técnico. Pero toda su ganadería depende de la importación de cereales y de oleaginosas y ningún otro país de la comunidad importa tanto maíz y soja.

El escenario previsible es el siguiente:

1. Aumento de costos de producción
2. Repercusión al consumidor mundial
3. Retracción del consumo mundial de productos animales
4. Pérdida de competitividad de la ganadería española
5. Cierre de muchas explotaciones
6. Pérdida de las economías de escala del sector servicios ganaderos (piensos, transformación, veterinarios)
7. Pérdida de eficiencia de toda la cadena
8. Cierre de más explotaciones

Sería importante hacer referencia al punto tercero. La retracción del consumo no solamente vendrá derivada del encarecimiento de carne, leche y huevos sino de todos los otros productos básicos. Se produce un doble efecto: aumento de precio y bajada de renta. Las mayores elasticidades tanto para precio como para renta las tienen la carne y la leche. En la China rural un aumento del precio de la leche de un 1% retrae el consumo un 1,83% y el de la carne de vacuno un 0,5%. Pero si su renta disminuye (por el encarecimiento de todo) un 1% la bajada de consumo es del 4,10% !! y 0,45% respectivamente. Para el

arroz estos valores son de bajada de solamente el 0,10% si aumenta su precio y de aumento!! del 0,07% si baja la renta. Y es que todos los países emergentes, donde la alimentación supone más del 50% del gasto familiar, tendrán que refugiarse nuevamente en sus productos tradicionales.

Se ha especulado mucho sobre que sectores pueden ser menos perdedores en ganadería y de que los rumiantes podrían aprovechar mejor que monogástricos los llamados DDG (granos secos de destilería) residuales del etanol o la glicerina del biodiesel. Esto puede ser así para países como EEUU y Brasil pero nunca para un país importador y de pequeña producción como España. Son residuos caros si se tienen que deshidratar o transportar y solo resultan rentables cuando se utilizan en explotaciones a pie de fábrica. Este fenómeno está disparando la inversión en ganadería de sectores financieros norteamericanos. Explotaciones de cebo y leche de 10 a 30 mil cabezas están apareciendo en todo el cinturón del maíz, siguiendo el ritmo frenético de las nuevas plantas de etanol. No cabe duda que son nuevos competidores a una ganadería europea cada vez con menos protecciones hacia el mercado externo y que solo invierte con recursos propios. Nuevas fábricas de etanol. Nuevas ganaderías.

¿CUÁL ES LA EVOLUCIÓN PREVISIBLE?

Los grandes lobbies internacionales van ha mantener la política estadounidense actual tanto si gobiernan demócratas, como republicanos. Países como Argentina o Brasil van a seguir apoyando los BC para atraer inversiones extranjeras, reducir su deuda e incrementar el precio de sus otros productos de exportación.

Los informes científicos independientes sobre medio ambiente, los relatorios de derechos humanos y situaciones previsibles de hambruna van a obligar a la Comisión Europea a rectificar su política. Los sectores implicados ya calculan cuando pueda reventar la insostenibilidad del sistema. La fecha prevista sería 2010-2012, pues hasta entonces la expansión de transgénicos, la mayor aportación de tierras de cultivo (deforestación) y la reducción del consumo de leche y carne permitirán continuar adelante, aunque se tenga que certificar la inocuidad de cada cultivo. Entre tanto se podrá vaticinar la llegada de los BC de segunda generación, también llamados biomasa. La ciudadanía volverá a aplaudir ahora el aprovechamiento de restos vegetales (ramas de poda, paja) antes inservibles. Cualquier experto sabe que esto no alcanza ni para los coches de choque. Se sabe que los BC de segunda generación no son otra cosa que eucaliptos transgénicos que fácilmente puedan liberar su celulosa de la lignina y a través de enzimas se transforme en alcohol.

De esa situación solamente se puede esperar ocupación de la tierra para no alimentación, mayor pérdida de su capa orgánica, deforestación de flora autóctona, mayor predisposición a incendios, menor empleo rural, pérdida de

biodiversidad, en definitiva, un agravamiento de lo anterior, pero con más difícil rectificación. Antes de volver a pararlo se argumentará que son árboles que nos dan energía y oxígeno. España, después de China, es el segundo mayor "reforestador" mundial, de eucaliptos. En la Cornisa Cantábrica sabemos que el eucalipto no tiene marcha atrás, y que nunca deja que la tierra que ocupa vuelva a ser un pasto o una huerta.

Tal vez consigamos parar todo esto mucho antes. Queda aquí mi humilde contribución y el deseo de obtener la vuestra. España es un país relevante en el escenario europeo y por el peso que tiene la ganadería podría ser el primero en establecer una moratoria a las disposiciones comunitarias, que a su vez fuera ejemplo a seguir por otros países. Quedando EEUU en solitario las cosas serían muy diferentes. Difundir esta información es el primer paso, aunque puedan ser necesarias medidas de mayor presión.

REFERENCIAS

Estadísticas FAO

Intergovernmental Panel on Climate Change

Informes de Naciones Unidas

United States Depatment of Agricultura (USDA)

Earth Policy

Lucas J. Patzek and Tad W. Patzek, Energy Tribune, March 2007 issue, page 19. The Disastrous Local and Global Impacts of Tropical Biofuel Production

Tad W. Patzek, Natural Resources Research, Vol. 15, No. 4, 255-270, February 2007. A First-Law. Thermodynamic Analysis of the Corn- Ethanol Cycle.

Tad W. Patzek, Paper presented at the Climate Change and the Future of the American West – Exploring the Legal and Policy Dimensions, June 7-9, 2006, Boulder, Colorado The Earth, Energy, and Agricultura.

Tad W. Patzek, Critical Reviews in Plant Sciences 23(6), 519-567, 2004 Thermodynamics of the cornethanol biofuel cycle.

David Pimentel and Tad W. Patzek, Natural Resources Research, Vol. 14, No. 1, March 2005. Ethanol Production Using Corn, Switchgrass, and Wood; Biodiesel Production Using Soybean and Sunflower.

Tad W. Patzek, Supporting Online Material to the Letter in Science, Vol. 312, p. 1747, 26 June 2006. The real biofuel cycles.

Oscar Carpintero. "Biocombustibles y uso energético de la biomasa". El Ecologista nº 49 . Otoño 2006

Jose Manuel Palacios, Antonio Lamela . Cap. V de Estrategias para la tierra y el espacio. "La disponibilidad de Alimentos"

José Esquinas Alcazar. Protecting Crop Genetic Diversity for Food Security. Political, Ethical and and Technical Chagenges. Nature Publish Group December 2005. Volume 6.

Universidad Autónoma de Madrid. Jounal of Occupational and Environmental Medicine. Agosto 2004

Pimentel, D. (ed.) 1991. Handbook of Pest Management in Agriculture. Vols. I-III. 2nd ed. CRC Press, Boca Raton, Florida. 765 pp., 757 pp., 749 pp.

Pimentel, D. & H. Lehman, eds. 1993. The Pesticide Question: Environment, Economics, and Ethics. Chapman & Hall, NY. 441 pp.

Pimentel, D., C. Harvey, P. Resosudarmo, K. Sinclair, D. Kurtz, M. McNair, S. Crist, L. Spritz, L. Fitton, R. Saffouri & R. Blair. 1995. Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits. Science 267: 1117-1123.

Pimentel, D., G. Rodrigues, T. Wang, R. Abrams, K. Goldberg, H. Staecker, E. Ma, L. Brueckner, L. Trovato, C. Chow, U. Govindarajulu & S. Boerke. 1994. Renewable energy: Economic and Environmental Issues. BioScience 44 (8): 536-547.

Pimentel, D., R. Harman, M. Pacenza, J. Pecarsky, and M. Pimentel. 1994. Natural resources and an optimum human population. Population and Environment 15 (5): 347-369.

Délcio Rodrigues y Lúcia Ortiz. 2006. Em Direção a Sustentabilidade da produção de etanol de cana de açucar no Brasil

João Meirelles. “Livro de ouro da Amâzonia”.

Fidel Mingorance “El flujo del aceite de palma Colombia- Bélgica/Europa).

Hartmut Michel (Premio Nobel de Química 1988). Entrevistas sobre las emisiones de CO_2 de los biocombustibles.

AYUDA ALIMENTARIA Y BIOTECNOLOGÍA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

Elena López-Almansa Beaus
Investigadora del Institut de Drets Humans
(Universitat de València)[1]

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En pleno siglo XXI, el hambre sigue constituyendo uno de los principales obstáculos al desarrollo de los países del Tercer Mundo. Baste observar que sus garras atrapan a unos 800 millones de habitantes y repercuten en su salud y bienestar, ensombreciendo cualquier expectativa de un futuro mejor[2]. Resulta especialmente preocupante su incidencia en la infancia. Jean Ziegler (Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas) denuncia que cada 7 segundos, directa o indirectamente, causa la muerte de un niño de menos de 10 años[3].

---

[1] El presente trabajo se ha realizado en el marco de la ayuda APOST/2007/040 de la Generalitat Valenciana para la realización de estancias postdoctorales en centros de investigación de excelencia de la Comunitat Valenciana

* El presente trabajo se ha realizado en el marco de la ayuda APOST/2007/040 de la Generalitat Valenciana para la realización de estancias postdoctorales en centros de investigación de excelencia de la Comunitat Valenciana.

[2] Encontramos las cifras concretas en FAO, *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2004. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2004, en http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm (noviembre 2004); FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005. La erradicación del hambre en el mundo: clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2005, en http://www.fao.org/docrep/008/a0200s/a0200s00.htm (mayo 2006), pp. 6-13; y FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, FAO, Roma, 2006, en http://www.fao.org/docrep/009/a0750s/a0750s00.htm (abril 2007), pp. 4-13.

[3] J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. A/56/210, par. 4; y J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 9 febrero 2004, Doc. E/CN.4/2004/10, par. 4. En otro documento presta especial atención al derecho a la alimentación de los niños: J. ZIEGLER/CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS,

Pero las consecuencias del fenómeno no se frenan en las fronteras, sino que afectan al entorno familiar y acaban exportándose a los países vecinos[4]. De esta manera, deja de ser una desgracia individual, y se convierte en un impedimento al desarrollo de los países que la sufren y la estabilidad de la comunidad internacional: priva de sujetos capaces de trabajar, disminuye la productividad, aumenta el crecimiento demográfico, incentiva el absentismo en la escuela y la explotación infantil, y afecta a la situación económica de los países en desarrollo provocando un círculo vicioso de pobreza, enfermedad y conflicto que acaba por comprometer a todos los Estados y a la sociedad internacional. Es así que el hambre se configura como un problema mundial de incumbencia para el Derecho Internacional.

Aunque esta situación no sea nueva, pues podría decirse que estamos ante una constante de la historia de la humanidad, en los últimos años ha recobrado mayor protagonismo, entre otros factores, con la propuesta de aplicar la biotecnología para paliarla[5]. Opción ésta que ha sido objeto de numerosas críticas[6], especialmente a raíz de su forzada introducción a través de la ayuda alimentaria internacional, entendida como la transferencia de alimentos y/o dinero ligado a compras alimenticias por un país desarrollado a otro en vías de desarrollo como una pura donación o con arreglo a condiciones de favor

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, 19 enero 2007, Doc. A/HRC/4/30, pars. 27- 46.

[4] Si bien el hambre menoscaba de modo inmediato la salud y el desarrollo de los individuos que la sufren, también alcanza a las familias (se empobrecen, se dispersan, migran), el orden social, y las regiones y países (sufren despoblación, pérdidas económicas, y propensión al conflicto).

[5] La biotecnología es el conjunto de técnicas y métodos que permiten manipular organismos y explotar sus procesos biológicos para fabricar o elaborar productos o alimentos. Existen dos tendencias a la hora de elaborar un concepto de biotecnología, según empleen una noción amplia o estricta. La primera sostiene que la biotecnología incorpora las técnicas más recientes y los métodos biotecnológicos tradicionales (como la obtención selectiva de especies animales y vegetales y el empleo de microorganismos para la producción de vino, cerveza o queso).

De acuerdo con la perspectiva restrictiva, la biotecnología hace referencia únicamente a aquellas técnicas no convencionales que permiten cambios antropogénicos específicos en el material genético de los microorganismos. En este caso, se habla de "biotecnología moderna". Sobre tales aspectos *vid.* J. R. PÉREZ SALOM, "La regulación internacional de la seguridad de la biotecnología", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XIV, 1998, pp. 729-755, nota a pie 1, pp. 729-730; y J. R. PÉREZ SALOM, *Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio sobre Biodiversidad*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 41-42.

[6] Hay quienes consideran la biotecnología como una revolución de fines del siglo XX, equiparable a la controvertida Revolución Verde, *vid.* D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, "Biotechnology and the Third World: Some Social, Economic, Political and Legal Impacts and Concerns", *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, pp. 431-468, p. 431; y AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, "Agricultural Biotechnology. The Next "Green Revolution"?", *World Bank Technical Paper*, No. 133, World Bank, Washington D.C., 1991.

excepcionales (bajas tasas de interés y largos plazos de restitución)[7]. Las principales posturas enfrentadas vienen presididas por la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de América (EEUU).

La persistencia del hambre ha servido para justificar la intromisión de la "nueva" tecnología[8] como alternativa para su eliminación, pero, si bien no se duda de su potencial, sí que existen otro tipo de preocupaciones (fundamentalmente, sus efectos colaterales en la realización del derecho humano a una alimentación adecuada) que aconsejan una cautelosa aproximación a la materia.

Es por ello pertinente un análisis del estado de la cuestión, como una contribución a la lucha internacional contra el hambre en nuestros días. Con una advertencia, no abordamos esta tecnología en toda su extensión, sino que, en el contexto del Seminario Internacional que ha auspiciado esta obra, nos limitamos a tratar la biotecnología moderna aplicada a unos de los más clásicos instrumentos de la acción internacional (la ayuda alimentaria) desde la perspectiva del derecho a una alimentación adecuada. Pues el derecho humano constituye la más importante herramienta internacionalista para impulsar una acción estatal y, en cierta medida, internacional que ponga fin a este problema mundial. Ya que en caso de vulnerarse, los individuos en principio podrían acceder a mecanismos cuasi jurisdiccionales o jurisdiccionales de protección[9].

El enfoque escogido implica tener presente la relación existente entre ambos elementos (la ayuda y el derecho), y en particular que suministrar ayuda adecuada es un acto en cumplimiento de obligaciones internacionales, recibirla el ejercicio de un derecho, permitir su paso observar un deber, y calibrar su utilización una actuación que debe regirse por el contenido el derecho a una alimentación adecuada conforme al Derecho internacional[10]. O lo que es lo mismo, no debe perderse de vista el contenido íntegro del derecho a acceder a una alimentación adecuada a la hora de optar por este tipo de ayuda y deter-

[7] Se corresponde con la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y es compartida por autores tales como E. Clay y K. Pérez de Armiño. *Vid.* J. SHAW y E. CLAY, *World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*, WFP/James Currey/Heinemann, London/Portsmouth, 1993, p. 1; y K. PÉREZ DE ARMIÑO, *Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*, Universidad del País Vasco, Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Bilbao, 2000, p. 53.

[8] Este tipo de alternativa no es completamente original en cuanto a sus objetivos, pues desde hace décadas, las investigaciones científicas han buscado las vías para aumentar la producción de animales y plantas. Sin embargo, sí lo es en cuanto a sus medios y resultados, ya que tan sólo recientemente se han descubierto técnicas que manipulando los genes de las especies pueden resultar en otros organismos más fuertes o completos desde el punto de vista nutricional. Se trata de lo que hemos denominado "biotecnología moderna", por contraposición a la tradicional.

[9] Sobre estos aspectos, nos remitimos a la contribución del profesor Villán Durán en esta misma obra, así como al trabajo de investigación de C. GOLAY, *Vers la justiciabilité du droit à l´alimentation*, Mémoire, Institut Universitaire Des Hautes Études Internationales, Université de Genève, septembre 2002, accesible en http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/justiciabilite.pdf (noviembre 2007)

[10] Acerca de estos extremos, *vid.* E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *Contra el hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de ayuda alimentaria al desarrollo*, Tirant Lo Blanch, 2008.

minar el modo de suministrarla, de modo que los donantes contribuyan con la misma a proteger y realizar el derecho a los alimentos de los receptores[11]. En este último punto se ubica la problemática existente en torno a la ayuda alimentaria modificada genéticamente (MG), resultado de la aplicación de la biotecnología a la agricultura de los países donantes o proveedores.

Con esta orientación, nos aproximaremos en primer lugar a la ingeniería genética y las preocupaciones subyacentes (apartado II), para después poner de relieve las principales aristas del problema en lo que se refiere a la ayuda alimentaria (apartado III). A continuación, reflexionaremos sobre las cuestiones de fondo implicadas en la controversia, particularmente los argumentos jurídicos que podrían sustentar un rechazo de la ayuda modificada genéticamente (apartado IV). Y, por último, concluiremos con unas breves consideraciones finales (apartado V).

II. INTRODUCCIÓN A LA INGENIERÍA GENÉTICA Y A LAS PREOCUPACIONES SUBYACENTES

Una de las nuevas técnicas desarrolladas por la biotecnología moderna para manipular la vida es la ingeniería genética o bioingeniería, la cual permite, entre otros resultados, aislar un gen presente en un determinado organismo e insertarlo en otro ser vivo, aunque no pertenezcan a la misma especie[12]. De este modo, se pueden implantar rasgos propios del organismo origen de la muestra en el ser receptor[13]. El organismo resultante es el denominado organismo modificado genéticamente (OMG), organismo transgénico u organismo con rasgos nuevos, un organismo cuyo patrimonio genético ha sido alterado gracias a la aplicación de técnicas propias de la biotecnología moderna[14]. Las finalidades agrícolas de esa transferencia de genes entre especies pueden ser variadas: implantar la tolerancia a los herbicidas, la resistencia a los insectos, la resistencia a las tensiones medioambientales...[15]

[11] Sobre la cuestión, *vid.* FAO, "La ayuda alimentaria y el derecho a la alimentación", en FAO, *Las Directrices sobre el Derecho a los Alimentos. Documentos informativos y estudios de casos*, Roma, 2006, pp. 5-25, accesible a través de http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm (abril 2007).

[12] Otras aplicaciones permiten desarrollar un organismo completo a partir de una célula, fusionar células o insertar embriones en hembras de otras especies.

[13] El organismo receptor transmite esos rasgos a su descendencia, *vid.* C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD y P-H. GOUYON, "Quelques données scientifiques sur les risques lies a l´utilisation d´organismes génétiquement modifiés", *Revue Juridique de l´environnement*, 1993, 3, pp. 353-368, p. 353.

[14] No debe confundirse con el término "organismo vivo modificado" (OVM), noción ésta más amplia que engloba a los organismos modificados genéticamente y los organismos cuyo patrimonio genético ha sido modificado mediante las técnicas y métodos tradicionales. Esto es, abarca cualesquiera organismos vivos modificados por el ser humano por medio de la biotecnología, tradicional o moderna.

[15] Los OMG se empezaron a desarrollar en los noventa, siendo una clase de tabaco resistente a los virus el primero en utilizarse a gran escala. El que antes alcanzó un importante uso comercial en el Norte fue un tomate de mayor duración (el tomate "Flavr Savr"), más tarde vino el maíz, la soja, el algodón, y el aceite de colza cultivados en Norteamérica. Encontramos otros ejemplos en "Box 2", ODI, "The debate on

La experimentación e introducción de los OMG promete inmensos beneficios en la consecución del desarrollo sostenible[16], pero al mismo tiempo comporta graves riesgos para la salud humana y el equilibrio ambiental, con una dimensión transfronteriza evidente[17]. Por ello, plantea preocupaciones legítimas tanto técnicas, como políticas y éticas, que han provocado reticencias por parte de los consumidores de todo el mundo a la hora de admitirlos en sus dietas, bien sea como alimentos producidos en el país del que son nacionales o como insumos importados comercial o concesionalmente (esto es, ayuda alimentaria modificada genéticamente). Las razones son variadas, destacando los efectos de los OMG en el medio ambiente, la repercusión en la salud, y el control que ostentan las transnacionales sobre los mismos. Veamos separadamente tales preocupaciones (apartados II.a, II.b, y II.c), y los modos de salvarlas a través del Derecho (apartado d).

a) Preocupaciones medioambientales

Comenzando por el primero de los argumentos en contra, suele alegarse que con el rechazo de los OMG se protege en medio ambiente. Porque su libe-

genetically modified organisms: relevance for the South", *Briefing Paper*, January 1999, No. 1, elaborado por R. TRIPP, en http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1_99.html (enero 2008).

[16] Por ejemplo, aplicados a la agricultura, permiten instituir plantas y animales superiores genéticamente, capaces de producir más, resistir a los desastres naturales, depender menos de pesticidas y fertilizantes y poseer un mayor valor nutricional, *vid.* D. G. SCALISE y D. NUGENT, "International Intellectual Property Protections for Living Matter: Biotechnology, Multinational Conventions and the Exception for Agriculture", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 27 No. 1, Winter 1995, pp. 83-118, p. 84. En el mismo sentido, *vid.* AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. vii. D. O. HALL y J. WOODS citan otras contribuciones de la biotecnología al desarrollo sostenible: "*l´amélioration de la santé humaine, la sécurité d´une agriculture intégrée, l´assainissement des eaux, l´élimination d´éléments polluants ou toxiques, la mise au point de procédés industriels plus efficaces, le recyclage des matières premières de type résiduel, etc. Les biotechnologies pourraient ainsi remédier, en partie du moins, aux difficultés du tiers monde et aux pénuries d´énergie*", D. O. HALL y J. WOODS, *op. cit.* p. 65. Sobre este mismo extremo, *vid. ibid.* pp. 65-67.

Otros firmes defensores de esta tecnología traen a colación las palabras de Mark Cantley sobre las potenciales virtudes de la biotecnología, (*vid.* R. B. STEWART y M. A. MARTÍNEZ, "Biotechnology: Implications for Environmental Law and Policy", *Oxford University Press*, 1989, pp. 157-172, nota a pie 1 p. 157): "*(b)iotechnology simultaneously offers or promises: inherent scope for further scientific discovery, and hence vast but unpredictable technological potential, opened up by the cumulative and accelerating progress in the life sciences; a significant factor in the unremitting competitive economic challenge, agricultural and industrial, between the major world trading blocs and between companies justified hopes of reducing or even eliminating hunger and controlling disease*".

[17] Por ejemplo, cuando se liberan en el medio ambiente, en cualquier cantidad, pueden reproducirse y extenderse a través de las fronteras nacionales, dispersándose e introduciendo los genes de ingeniería genética dentro de otros cultivos y especies animales. *Vid.* OMS, *20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM*, 2002, p. 3, en www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions (enero 2008); y FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *Genetically Modified Crops. A decade of failure (1994-2004)*, Issue 105, February 2004, Penang (Malaysia), especialmente pp. 11-13.

ración o incluso su puesta a prueba confinada[18], puede llevar a que los cultivos normales se crucen con aquellos modificados genéticamente explotados en el mismo medio, y conducir a que se contagien características (como la tolerancia a herbicidas) que permitan a la planta receptora competir con éxito y desplazar otras especies afines, atentando de este modo contra la biodiversidad y el derecho a la alimentación. Y no sólo eso, sino que, entre otros numerosos efectos secundarios también perjudiciales para el derecho, podría ocurrir que los OMG se convirtiesen en malas hierbas, que generasen dependencia en los pesticidas, o que se creasen cepas resistentes de pestes o patógenos[19].

b) Argumentos relacionados con la inocuidad alimentaria

Otro razonamiento sostiene que con esta actitud se vela por la inocuidad de los alimentos ("food safety", "sécurité sanitaire des aliments" o "sûreté alimentaire"). Es ésta una parte del concepto de "seguridad alimentaria", identificada con la situación en que "*todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para*

[18] Por utilización confinada de OMG se entiende la modificación del material genético de un organismo, o el cultivo, almacenamiento, transporte o destrucción del material genético ya modificado, realizadas mediante el empleo de barreras físicas, químicas o biológicas que impidan un contacto con el medioambiente y la población, es decir, las prácticas controladas con OMG o para su creación. Por el contrario, la liberación voluntaria, intencionada o "suelta" de OMG consiste en la introducción de forma deliberada en el medioambiente de organismos modificados genéticamente, sin prever barreras de contención de naturaleza química o biológica que permitan controlar el contacto de ese material con la población y el medioambiente. *Vid.* I. TALEGÓN Y SANZ, "¡¡Bioseguridad, por fin!!", *El Mundo del Derecho*, octubre de 1994, pp. 21-23, p. 21.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica* (Montreal, 29 de enero de 2000, en vigor desde el 11 de septiembre de 2003) también ofrece una definición de uso confinado, en el artículo 3.b): "*cualquier operación, llevada a cabo dentro de un local, instalación u otra estructura física, que entrañe la manipulación de organismos vivos modificados controlados por medidas específicas que limiten de forma efectiva su contacto con el medio exterior o sus efectos sobre dicho medio*", disponible en "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Texto y Anexos", http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf (noviembre 2007).

[19] Precisamente, la razón de ser de la regulación de la UE de los 90 radica en la toma en consideración de que la liberación de OMG conlleva riesgos medioambientales "*such as the possibility of accidental release or unforeseen negative effects on the ecosystem*", según señala D. CHICOINE, "Genetically Modified Organisms: A New Proposal Regarding Deliberate Release", *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XVI No. 1, Winter 1993, pp. 137-147, p. 137. Toman nota de ello M. A. HERMITTE y C. NOIVILLE, en "La dissémination volontaire d´organismes génétiquement modifiés dans l´environnement. Une première application du principe de prudence", *Revue juridique de l´environnement*, 1993, 3, pp. 391-423, p. 391: "*à titre d´exemple, l´exposé des motifs de la directive 90-220 retenait quatre types de risques, apparition de traits pathogènes pour les humains, les animaux et les plantes, perturbation des écosystèmes, transfert de nouveaux traits génétiques à d´autres espèces avec des effets indésirables, dépendance excessive vis-à-vis d´espèces manquant de variation génétique*". Sobre los riesgos ecológicos *vid.* también C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD y P-H. GOUYON, *op. cit.* pp. 358-359; y la contribución de L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, «Principio de precaución y riesgos ambientales, especialmente los asociados a los OMG», presentada en el Seminario *Principio de precaución, Biotecnología y Derecho*, 7-8 octubre 2002, UPV/EHU, Bilbao.

satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana"[20]. Concretamente, aquélla que incluye los aspectos de calidad y salubridad, mientras que la otra parte (seguridad de los suministros alimentarios, "food supply security" o "sécurité des approvisionnements") abarca los aspectos relativos a la distribución de los alimentos.

A este respecto, descartándose como argumento en contra la alergenicidad (pues este temor es común a los OMG y la mayoría de cultivos convencionales), existen inquietudes sobre ulteriores efectos de los alimentos modificados genéticamente en la salud. Especialmente, se plantea la duda de si la resistencia a los antibióticos que caracteriza a los genes indicadores[21] se incorpora a los humanos o animales que ingieren piensos modificados genéticamente.

Un estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria parece confirmar estas sospechas, al haber recomendado la retirada del mercado de numerosas variedades transgénicas con genes resistentes a los antibióticos antes de finales de diciembre de 2004[22]. Por su parte, la OMS, involucrada junto a la FAO en estudios sobre la inocuidad de los alimentos modificados genéticamente, insta a una evaluación de la inocuidad caso por caso, y niega que estos alimentos puedan provocar reacciones alérgicas[23].

c) El peligroso control de las multinacionales

En tercer lugar, se afirma que los OMG conllevan la falta de control de la agricultura, que queda en manos de las empresas transnacionales y a merced del sector privado. Esta privatización acarrea numerosos riesgos: el creciente secretismo entre los científicos, el desarrollo de productos en base al criterio del beneficio y no el de la seguridad pública, un estrechamiento de la base de recursos genéticos debido al empleo de variedades híbridas más productivas y beneficiosas para las empresas, la creciente concentración de las industrias privatizadas, la marginación de los países en desarrollo y de los pobres y, por último, el desplazamiento de productos de los países en desarrollo y consi-

---

[20] Cfr. par. 1, *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, en "FAO- Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre 1996, Roma Italia- Documentación" http://www.fao.org/wfs/index_es.htm (mayo 2007).

[21] Porque los OMG se desarrollan asociando el "target gene" a un "marker gene" que es fácilmente identificable, y el que se suele emplear como "marker" (indicador) confiere resistencia a unos antibióticos.

[22] Cfr. EFSA (EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY), *Opinion of the Scientific Panel on genetically modified organisms [GMO] on Genetically Modified Organisms on the use of antibiotic resistance genes as marker genes in genetically modified plants*, EFSA-Q-2003-109, 2 abril 2004, http://www.efsa.europa.eu/EFSA/Scientific_Opinion/opinion_gmo_05_en1,2.pdf (diciembre 2007). Esta recomendación afecta a la mayoría de cultivos de maíz modificado de España, *vid.* G. CATALÁN DEUS, "La UE recomienda retirar la mayor parte del maíz transgénico que se cultiva en España", *El Mundo/Ciencia*, 23 abril 2004, p. 34.

[23] OMS, *op. cit.* (*20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM*) pp. 2-4.

guiente reducción de la tierra dedicada al cultivo de productos consumidos por los pobres (pues se transforma en tierra dedicada a cultivar otros productos).

Pero a pesar de haberse vaticinado tales peligros en la década de los 80[24], la nueva tecnología ha atraído una inversión significativa de las multinacionales[25], conscientes de los enormes beneficios que les podía reportar, tanto de índole económica como política. Y en la actualidad, sus derechos de patente sobre los genes y sobre las técnicas de incorporación, previstos en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC[26], amenazan con dar demasiados privilegios a unas pocas empresas[27], y a la vez limitan la tradicional práctica agrícola del

[24] D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, *op. cit.* pp. 442-449.

[25] Inicialmente hubo un conflicto entre las empresas químicas y las de semillas, porque los OMG pueden sustituir a productos químicos agrícolas (cuando incorporan la resistencia a pestes o enfermedades), o estar ligados a productos químicos (cuando incluyen la tolerancia a herbicidas), o servir para producir productos industriales (como aceites o fármacos). Éste se saldó con un buen número de fusiones y absorciones.

[26] El artículo 28 prevé la patentabilidad de los productos y de los procedimientos, por lo que un mismo OMG puede tener varios propietarios. *Vid.* OMC, *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*, 1994, en "OMC-Documentos-Textos Jurídicos-Anexo 1C Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)", en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_01_s.htm (noviembre 2007)

[27] Estas patentes otorgan a las multinacionales una protección que perjudica a los agricultores, puesto que la empresas acaban determinando los productos cultivados y los fertilizantes/pesticidas asociados, además de imponer a los agricultores cargas económicas adicionales. Y ello aunque se alega también que los derechos de propiedad intelectual estimulan la transferencia de tecnología a los países en desarrollo e incentivan la investigación biotecnológica en los países en desarrollo (AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. viii). Sobre la controversia acerca de las patentes sobre los OMG y las técnicas biotecnológicas, *vid.* B. LOONEY, "Should Genes Be Patented? The Gene Patenting Controversy: Legal, Ethical, and Policy Foundations of An International Agreement", *Law and Policy in International Business-The International Law Journal of Georgetown University Law Center*, No. 1, Fall 1994, pp. 231-272; D. G. SCALISE y D. NUGENT, *op. cit.*, pp. 86 y ss; y A. F. CZMUS, "Biotechnology Protection in Japan, The European Community, and the United States", *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 8 No. 2, Fall 1994, pp. 435-463.

ahorro de semillas para la siguiente cosecha[28]. Con ello, se podría perjudicar seriamente la realización del derecho humano a una alimentación adecuada[29].

Así que todo indica que algunos de los riesgos de la privatización podrían estar haciéndose notar, a la vez que viéndose sobrepasados por la sucesión de acontecimientos internacionales. Baste citar, como un posible ejemplo ilustrativo de que la realidad supera las previsiones del pasado, el caso de Percy Schmeiser, a quien Monsanto acusó de cultivar semillas patentadas, cuando el agricultor canadiense lo desconocía y lo que había sucedido era que el polen de unas semillas patentadas de canola había polinizado con el suyo[30].

d) El Derecho como instrumento de equilibrio: importancia del control para potenciar el desarrollo correcto de la biotecnología moderna

Venimos insistiendo en que los tres grupos de preocupaciones suscitadas por los OMG, sobre los cuales no existe todavía un consenso, poseen implicaciones directas en la realización del derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo no hemos precisado en qué sentido. Pues bien, el propio contenido del derecho reclama el acceso a los alimentos inocuos, tanto económico como físico, y de forma sostenible[31]. Tales aspectos pueden verse tanto potenciados como menoscabados por la aplicación de la ingeniería genética a los alimentos. Las prevenciones se intensifican en el caso de los países en desarrollo, debido a su situación de especial vulnerabilidad, ya que son más proclives a

---

[28] Con la protección de la propiedad intelectual, se permite patentar determinadas semillas y se prohíbe a los agricultores reutilizar las semillas patentadas o cultivarlas.

Otra vía para impedir el ahorro de semillas es la tecnología "terminator" o suicida, mecanismo de alteración biológica que convierte la progenie de la semilla OMG en infértil: "*is designed to genetically switch off a plant´s ability to germinate a second time*", cita de A. SHAH, "Genetically Engineered Food, Terminator Technology", en http://www.globalissues.org/EnvIssues/GEFood/Terminator.asp?p=1 (noviembre 2007).

Como consecuencia de ambos factores, los agricultores se ven obligados a adquirir semillas nuevas cada año, en detrimento de la biodiversidad y su propio bienestar, y las multinacionales gozan de un control adicional sobre su variedad y recuperan sus inversiones en investigación dobladas o triplicadas, *vid.* C. S. SRINIVASAN y C. THIRTLE, "Terminator technology: the economic benefits of sterile seeds", *ID21 Research Highlight*, May 2004, http://www.id21.org/society/s1ccs1g1.html (diciembre 2007).

[29] *Vid.* M. COHEN/A. RAMANNA, "Public access to seeds and the human right to adequate food", en GEORGE KENT (ed.), *Global obligations for the human right to food*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., pp. 161-190.

[30] Sobre el caso y la sentencia del Tribunal Supremo canadiense que desestima la pretensión de Monsanto relativa a la percepción de un canon por uso de la tecnología MG, *vid.* http://www.percyschmeiser.com/ (noviembre 2007)

[31] La definición internacional más perfecta del contenido de este derecho se recoge en la Observación General nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pars. 6-13: COMITÉ DESC, *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art.11)*, 11 de mayo de 1999, Doc. E/C.12/1999/5, en OACNUDH/COMITÉ DESC "Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- CESCR- General Comments- E/C.12/1999/5", http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf (diciembre 2007).

padecer los efectos adversos por tener normalmente organismos o procesos reguladores más débiles que los países industrializados[32].

Es así que, para afrontar los anteriores desafíos de manera que se fomenten las aportaciones de la ingeniería genética a la realización del derecho a los alimentos, resulta imprescindible la elaboración y perfeccionamiento de marcos legales nacionales e internacionales. De ahí que se hable del Derecho como instrumento de equilibrio, que podría conciliar los intereses implicados estableciendo una regulación de la ingeniería genética que sirviese para suavizar las posturas encontradas y potenciar un buen uso de la tecnología[33].

No obstante, la tarea reguladora es compleja. El nivel normativo depende del medio en que se usarán los OMG, es difícil determinar la inocuidad, el etiquetado (negativo - como los productos orgánicos - o positivo) depende de la actitud de los consumidores, y hay presiones desde muchos frentes[34]. Por eso, para que la regulación sea satisfactoria conviene disponer de datos técnicos y medioambientales adecuados, y procedimientos reguladores transparentes. Respecto a los países en desarrollo, importa que los OMG no sean impuestos sino juzgados y utilizados en interés del desarrollo agrícola nacional, para lo cual deben contar con políticas y conocimientos adecuados, además de normativas propias.

Pero, desafortunadamente, si atendemos a la regulación en vigor, observamos que adolece de partidismo. Más sensible a los intereses comerciales del sector privado que a las inquietudes acerca de los riesgos medioambientales y socioeconómicos de los OMG, impide que la biotecnología llegue a los pobres, socavando sus contribuciones e intensificando sus perjuicios[35]. Esto

---

[32] Cita de D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, *op. cit.* p. 439. En el mismo sentido, *vid.* R. B. STEWART y M. A. MARTÍNEZ, *op. cit.* p. 160: "*the developing nations´ efforts to control the commercial development of biotechnology within their borders may be compromised by their lack of information and technical and administrative know-how, particularly compared to the multinationals with whom they must deal, and by special problems in adapting new technologies to their needs and capabilities*".

[33] La profesora Leire Escajedo traslada esta idea al título de una intervención sobre la cuestión, *vid.* L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, "El Derecho como instrumento de equilibrio en relación con los productos transgénicos y alimentación en el tercer mundo", intervención en el *Seminario sobre Biotecnología, Desarrollo y Justicia*, organizado por la Cátedra Interuniversitaria Fundación BBVA-Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto, Universidad del País Vasco/EHU, Campus de Leioa (Bilbao), 22-23 de noviembre de 2004. Entre sus publicaciones a este respecto, pueden consultarse las siguientes: "Principio de precaución y revocación de autorizaciones relativas a OMG (con especial atención a la jurisprudencia del TJCE)", *Revista de Derecho y Genoma Humano*, nº 18/2002, pp. 139-161; y "Los retos de la regulación jurídica de los cultivos transgénicos: su investigación, cultivo y comercialización", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7/ 2005, pp. 115-126

[34] Por un lado, las multinacionales y los investigadores que intentan introducir sus OMG abogan por la simplificación del proceso regulador. Por otro, los ecologistas y los que poseen intereses comerciales agrícolas instan a una regulación cautelosa.

[35] "*Biotechnology´s evolution (has been) driven largely by the decisions of company directors and research scientists in the private sector, who are preoccupied with corporate profitability and competitiveness, rather than the problems of poverty, food security and economic development in poor countries*", INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, "The politics of GM policy", *IDS news*, 2002.

refleja el excesivo peso de las empresas biotecnológicas en la configuración de las normas, como acredita una reciente investigación del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex[36].

En definitiva, a pesar de los indudables beneficios que puede reportar la biotecnología, persiste la controversia de carácter político-económico, lo que significa que sus potenciales beneficios podrían verse socavados por la preeminencia de los intereses políticos y económicos subyacentes.

Este estado de cosas se ilustra especialmente con el supuesto de la ayuda alimentaria, de la cual podrían servirse (y así lo parecen haber intentado) numerosos donantes para introducir indirectamente los alimentos modificados genéticamente en los países receptores, esquivando el debate inconcluso, abriendo nuevos mercados y generando dependencia alimentaria (de los productos y de sus complementos patentados - pesticidas, fertilizantes…-). Seguidamente atenderemos a estos supuestos (apartado III), y a los principales dispositivos jurídicos internacionales que protegerían a los países receptores en caso de decidir rechazar una ayuda de estas características (apartado IV).

III. LA CONTROVERTIDA INTRODUCCIÓN DE LOS TRANSGÉNICOS EN LA AYUDA ALIMENTARIA INTERNACIONAL. PRINCIPALES POSTURAS

Nuestro análisis de la controversia en torno a la aplicación de la ingeniería genética a la lucha contra el hambre se ciñe, conforme hemos adelantado, a la ayuda alimentaria. En este caso, la introducción de los transgénicos ha encontrado una resistencia que, si bien veladamente era anterior, en la práctica ha alcanzado la efervescencia a principios del siglo XXI, a raíz de la introducción de ayuda alimentaria modificada genéticamente en la crisis alimentaria del Sur de África de 2002-2003. El supuesto sirve para ilustrar los problemas existentes en torno a la ayuda alimentaria y los OMG, y su incidencia en el derecho a la alimentación. Se trata de inquirir acerca de la libertad de los receptores de la ayuda para rechazar la modificada genéticamente, y su apoyo jurídico, esto es, acerca del modo en que el Derecho opera en esta sede como instrumento de equilibrio.

[36] *Vid.* P. NEWELL y D. GLOVER, "Business and biotechnology: regulation and politics of influence", *Globalisation and the International Governance of Modern Biotechnology Project*, Biotechnology Policy Series No. 17, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, July 2003, accesible a través de "ID21 society & economy- Governing biotechnology: regulation of business or regulation for business?", http://www.id21.org/society/s4apn1g1.html (diciembre 2007).

Algunos explican la preeminencia de los intereses de las multinacionales desde el punto de vista de la gobernanza global de los OMG: las empresas transnacionales tienen más peso e influencia que los países en desarrollo en las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales, *vid.* R. MACKENZIE y P. NEWELL, "Global governance of genetically modified organisms (GMOs)- good for the poor?", *ID21 Research Highlight*, November 2003, en http://www.id21.org/society/s2arm1g1.html (diciembre 2007).

Los principales protagonistas de los acontecimientos han sido Estados Unidos, la UE y el Sur de África[37]. No obstante, se han visto envueltos (muy a su pesar, pues no parece que pretendan adoptar posiciones comprometidas al respecto) organismos internacionales de ayuda (el Programa Mundial de Alimentos, PMA) o ligados a la lucha contra el hambre (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO - , la Organización Mundial de la Salud - OMS - …) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Lógicamente, la Organización Mundial del Comercio (OMC), máximo árbitro del comercio mundial, también ha intervenido indirectamente en el conflicto, al conocer de las reclamaciones de EEUU y otros contra la UE en relación a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos[38].

Desdoblamos el examen del supuesto en dos apartados, tratando en primer lugar el comportamiento de los destinatarios de la ayuda modificada genéticamente (punto III.a); y, posteriormente, analizando la actitud de los principales donantes y organismos internacionales (punto III.b).

a) Comportamiento de los destinatarios: supuestos de rechazo o conflicto

En el contexto de desconfianza hacia la biotecnología moderna que hemos esbozado, y a medida que se ha ido extendiendo la convicción de que parte de la ayuda alimentaria contiene OMG, un número creciente de países ha reaccionado rechazando la importación de tales productos agrícolas a pesar de ser ésta concesional o gratuita.

El primer caso acaeció en el año 2001, cuando los oficiales de aduanas de UGANDA confiscaron un "corn-soy blend"[39] proporcionado por ACDI/VOCA para alimentar a 60.000 inmunodeficientes, debido a preocupaciones

[37] Puede consultarse un estudio de la Universidad de Georgetown que profundiza en este supuesto: S. HANSCH, A. SCHOENHOLTZ, A. BEYNINSON, J. BROWN, y D. KRUMM: INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002-2003*, patrocinado por Fritz Institute, disponible en http://www.georgetown.edu/sfs/programs/isim/ (diciembre 2007). Otras publicaciones de interés relativas a las actitudes de rechazo de la sociedad civil receptora de ayuda o incluso de los gobiernos destinatarios son las de FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *op. cit.* (*Genetically Modified Crops. A decade of failure (1994-2004)*), en particular pp. 20- 25; y FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *Playing with Hunger. The reality behind the shipment of GMOs as food aid*, July 2003, 2nd ed., Amsterdam (The Netherlands).

[38] OMC/ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Reclamaciones de los Estados Unidos (de 20 de mayo de 2003, DS291), de Canadá (de 20 de mayo de 2003, DS292) y de Argentina (de 21 de mayo de 2003, DS293), cuyos documentos están disponibles en "OMC-Temas Comerciales-Solución de diferencias-Las diferencias- Las diferencias por orden cronológico", http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm (diciembre 2007). Se deben, especialmente, a la moratoria de facto que congeló la aprobación de nuevos OMG en la Unión Europea desde octubre de 1998 hasta agosto de 2003, fecha en la que se estableció el Grupo Especial de la OMC. Aunque también abarcan las medidas de salvaguardia adoptadas por determinados Estados (Francia, Austria, Alemania, Bélgica, Italia y Luxemburgo) en relación a algunos productos.

[39] Es una harina procesada producida sobre todo con trigo.

ligadas a los OMG. Otro envío de la misma mezcla fue objeto de embargo por idénticos motivos y porque no satisfacía los requisitos de etiquetado del gobierno. No obstante, el gobierno ugandés permitió el acceso de 1.500 toneladas métricas de la ayuda alimentaria incautada después de examinar la información suministrada por el Ministerio de Agricultura estadounidense (USDA) y los agricultores, y se comprometió a aceptar ayuda alimentaria modificada genéticamente en el futuro, siempre que cumpliese las normas sobre etiquetado.

Ese mismo año, BOLIVIA Y ECUADOR rechazaron, por separado, la ayuda alimentaria de EEUU ante las sospechas de que contuviese alimentos modificados genéticamente, haciéndose eco de las denuncias de grupos de consumidores y ecologistas. Los alimentos fueron analizados por laboratorios independientes, encontrándose un contenido de OMG que oscilaba entre el 10 % y el 90 %. En Ecuador, una ONG sustituyó esa ayuda por alimentos producidos localmente; y desde entonces, el gobierno ecuatoriano ha reiterado su apoyo a los programas de ayuda alimentaria (incluida la modificada genéticamente). Por su parte, el gobierno de Bolivia levantó su prohibición a los alimentos modificados genéticamente, tras haber vetado durante variosmeses cualquier importación de EEUU.

El siguiente episodio de la controversia tuvo lugar en el año 2002, cuando la INDIA sorprendió a las ONG con la paralización de uno de los programas de ayuda alimentaria de más renombre, el programa ICDS (Integrated Child Development Services), por el que desde 1960 se alimentaban a millones de niños en la India a través de la ayuda alimentaria proporcionada por CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) y CRS (Catholic Relief Services). Fue a mitad de año, cuando el país detuvo la importación de 23.000 toneladas métricas de "corn-soy blend" de Estados Unidos que CARE y CRS habían estado distribuyendo en más de una docena de Estados de la India durante décadas, provocando importantes pérdidas económicas. El gobierno de la India argumentaba que la ayuda alimentaria podía estar contaminada por una cepa de ADN modificado genéticamente (StarLink), pero los políticos estadounidenses le acusaban de rechazar la ayuda alimentaria para evitar la competencia, porque de hecho el gobierno patrocinaba la investigación sobre OMG aplicada a la agricultura y había aprobado la producción doméstica de híbridos de algodón modificado genéticamente. Por otro lado, fuentes no gubernamentales indican que en ese momento, en la India, los stocks de trigo y arroz no modificados genéticamente ascendían a 65 millones de toneladas[40].

Pero el supuesto más sonado de oposición de gran alcance estaba por suceder, y aconteció ese mismo año, cuando un grupo de países del SUR DE ÁFRICA rechazó ayuda alimentaria modificada genéticamente en un mo-

[40] FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *op. cit.* (*Genetically Modified Crops. A decade of failure (1994-2004)*) p. 20.

mento de grave situación alimentaria. La crisis, producida por la confluencia de diferentes causas (el clima, la mala gobernanza, las inapropiadas políticas agrícolas, el SIDA, el colapso de los servicios públicos…), había afectado a más de 15 millones de personas en siete países de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Southern African Development Community, SADC)[41]: Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Para hacerle frente, en junio se reunieron todos los organismos de ayuda de la región, y al mes siguiente hicieron público el "Llamamiento consolidado interagencias de la ONU en respuesta a la Crisis Humanitaria del Sur de África", en el que se obviaba el tema de los OMG. Por su parte, el PMA había puesto en marcha un Plan de Operaciones de Emergencia.

A pesar de una urgencia de tal envergadura, las actividades internacionales de socorro se vieron obstaculizadas por la cuestión de la ayuda alimentaria modificada genéticamente. Porque los gobiernos de los países afectados sospechaban que una gran parte de la ayuda recibida en especie o comprada por el PMA tenía contenido OMG[42], y no permanecieron impasibles ante la introducción de productos cuya bondad estaba en entredicho en países desarrollados y en desarrollo.

El primer país en protestar fue ZIMBABWE, incongruentemente con sus políticas internas, pues experimentaba con la producción modificada genéticamente e importaba alimentos modificados genéticamente de Sudáfrica. Esta actitud podía deberse al interés en acceder a los mercados de la UE, so capa de preocupaciones acerca del impacto en el medio ambiente local y la salud humana. Tanto es así que en junio de 2002, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación *Cinco Años Después*, el presidente Mugabe denunció el envío de 10.000 toneladas métricas de maíz en grano modificadas genéticamente. Y fue sólo tras unas negociaciones, que a finales de agosto acordó aceptarlo y distribuirlo únicamente si estaba molido[43] y etiquetado.

[41] La Comunidad de Desarrollo de África Austral, sucesora de la Conferencia de Coordinación del Sur de África (Southern African Development Coordination Conference, SADCC), se estableció el 17 de agosto de 1992 en Windhoek (Namibia). Este organismo internacional está integrado por 14 miembros (Angola, Botswana, Republica Democrática del Congo (DRC), Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe) y posee los objetivos recogidos en el artículo 5 del Tratado constitutivo, a saber: promover un desarrollo económico y social sostenible, aliviar la pobreza, fomentar la paz y la seguridad, y sentar las bases de una complementariedad política entre los países (desarrollando valores compartidos, creando instituciones comunes…) de modo que se consoliden los lazos históricos, sociales y culturales de la región.

[42] Baste reseñar que el principal donante de ayuda alimentaria es EEUU (con el 52,5 % de la ayuda suministrada en el año 2006), país cuyo 35 % de ayuda alimentaria se estima que puede contener OMG, *vid.* INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 13 y nota a pie 24; y WFP/INTERFAIS, Table 6 "Summary of food aid deliveries in 2006 by donor", en *2006 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, June 2007, disponible en http://www.wfp.org/interfais/index2.htm# (enero 2008)

[43] Porque no se puede plantar, ni tampoco puede contaminar - intencional o accidentalmente - otras semillas o cultivos. Así se protegen los intereses económicos (las futuras variedades de cultivos plantados y exportados) y medioambientales (la biodiversidad).

OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN SADC siguieron sus pasos, interesándose por la ayuda alimentaria modificada genéticamente y regulándola. El gobierno de ZAMBIA se escabullía de la cuestión desde marzo de 2002, pero explotó en agosto de ese mismo año, cuando el PMA suministró 30.000 toneladas métricas de maíz estadounidense. Ante esta situación, en un primer momento decidió dejar de permitir la recepción de ayuda alimentaria modificada genéticamente y ordenó al PMA parar de distribuirlo y guardar lo que le quedaba hasta que se examinasen las posibles alternativas. Para impedir la introducción de otras remesas, se establecieron sistemas de control y certificación de la ayuda alimentaria en las estaciones fronterizas, y si daba positivo, cualquiera que fuera el grado, se impedía la entrada de los envíos de ayuda alimentaria. Esta medida preliminar se confirmó 10 semanas más tarde (en octubre de 2002), cuando el gobierno resolvió definitivamente rechazar la ayuda alimentaria modificada genéticamente, molida o no. Muchas son las posibles razones que se barajan para comprender este posicionamiento: el orgullo nacional, la falta de conocimientos biotecnológicos, y las presiones de perder los mercados europeos. Finalmente y según fuentes no gubernamentales, a pesar de los excedentes de mandioca del Norte del país, el PMA importó cebada estadounidense[44].

Por su parte, MOZAMBIQUE y MALAWI acabaron permitiendo la distribución de las importaciones modificadas genéticamente incluso sin molerlas por completo, bastaba con que se moliesen parte. Parece que una vez más las principales preocupaciones eran agrícolas: perder las futuras exportaciones a Europa y numerosos mercados asiáticos (incluido Japón) si se mezclaban las semillas nacionales con las estadounidenses. Así pues, varios de los países de la región SADC manifestaron sus preocupaciones acerca de la ayuda modificada genéticamente, y únicamente Lesotho y Swazilandia la aceptaron sin reservas[45].

Durante los últimos meses de 2002, el debate sobre la ayuda alimentaria modificada genéticamente se recrudeció más, con intercambios públicos de opiniones entre los gobiernos del Sur de África, EEUU y la UE. Sus detractores alegaban argumentos atinentes a la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, y sus defensores una interpretación laxa del conocido *principio de precaución*, por la cual se afirmaba que no habiendo pruebas de que los alimentos modificados genéticamente son dañinos, era un momento malo para que los países levantasen restricciones a la importación contra ayuda huma-

[44] *Vid.* FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *op. cit.* (*Genetically Modified Crops. A decade of failure (1994-2004)*) p. 23.

[45] M. CARBONE, "Biotech and the poor: a solution to the famine in Southern Africa", en *The Courier- ACP-EU*, nº 195, nov-dec. 2002, pp. 16-17, p. 16, disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/195_ACP_EU_01_en.pdf (enero 2008)

nitaria destinada sólo al consumo humano[46]. EEUU no entendía el rechazo y solicitó a la OMS que convocase una reunión para comunicar a los Ministros de Sanidad africanos que los alimentos modificados genéticamente eran seguros. Así lo hizo, y la OMS, la FAO y el PMA declararon en agosto y octubre de 2002 que "*fears from GM crops were unwarranted, is not likely to present human health risk*"[47].

A pesar del conflicto y las oposiciones, algunos donantes fueron prestando ayuda alimentaria a los países afectados por la crisis, aunque con retraso, puesto que al toparse en numerosas ocasiones con obstáculos por parte de los destinatarios, debían suplirla con otros productos o dinero vinculado a compras alimenticias no MG. Es el caso de del PMA, Noruega, Japón, los Países Bajos y la Unión Europea, ésta última congruentemente con su política alimentaria en relación a los transgénicos. Al final todos los gobiernos con emergencias alimentarias declaradas a excepción de Zambia aceptaron el maíz modificado genéticamente, la mayoría con la condición de que fuese molido antes de distribuirlo para que no pudiese plantarse (Malawi, Zimbabwe, Mozambique); y cuando terminó la crisis, ya había suficiente comida en la región para cubrir las necesidades. Sin embargo, a pesar de molerse la ayuda, persistían los riesgos derivados del consumo de alimentos MG que podrían incre-

---

[46] La primera formulación general y vinculante del controvertido principio de precaución es la del Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: *"(c)on el fin de proteger el medioambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*". Su texto figura como Anexo I al Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 junio de 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I) de 12 de agosto de 1992, y puede encontrarse en http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm (diciembre 2007). Sobre el origin y desarrollo del principio, *vid.* F. SNYDER, "Report of the Director of Studies", en A. MAHIOU y F. SNYDER (eds.), *Food Security and Food Safety/La sécurité alimentaire*, Brill Publishers for the Hague Academy of International Law, Recueil des Cours- Colloques/Workshops/law, Books of the Academy 25, 2006, pp. 119-121.

No hay unanimidad ni respecto a su contenido ni sobre su estatus. En relación al primero, ciñéndonos a los alimentos modificados genéticamente, para algunos (UE) supone no introducir los alimentos modificados genéticamente en la cadena alimenticia si no están acreditados científicamente los riesgos que conlleva (pues el principio se aplica cuando se han detectado efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno/producto/procedimiento para la salud humana/animal/vegetal o el medio ambiente mediante una evaluación científica y objetiva que no permite determinar el riesgo con certeza suficiente); mientras que para otros (EEUU) en la práctica conlleva únicamente negar la introducción si se acreditan científicamente los riesgos. Acerca de su estatus, según muchos autores, estamos ante un principio de derecho consuetudinario, no ya un principio general del derecho, pues ha recibido un soporte suficientemente amplio en la práctica internacional, *vid.* J. JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 93. No obstante, otros lo configuran como un mero criterio.

[47] INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 21 nota a pie 41, reproduce un extracto del Joint statement of the Directors- General of FAO and WHO and of the Executive Director of WFP, "United Nations Statement Regarding the use of GM Foods as Food Aid in Southern Africa", August 23 2002. En noviembre de 2002, la OMS publicó el primer documento de preguntas sobre alimentos modificados genéticamente, *op. cit.* (*20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM*).

mentarse al tratarse de poblaciones inmunodeficientes[48], así como el fundado temor al descenso de las exportaciones comerciales a la UE[49].

A finales de 2003, la cuestión de la ayuda alimentaria modificada genéticamente desapareció del debate público internacional, pero muchos países receptores de la ayuda están tomando posiciones en contra de los alimentos OMG que siguen provocando situaciones de tensión. En mayo de 2003 la controversia resurgió en SUDÁN, cuando el gobierno notificó al PMA que requería que la ayuda alimentaria estuviese certificada como libre de contenido OMG. Esto supuso de nuevo un monto importante de ayuda alimentaria estadounidense retenida, si bien finalmente el gobierno cedió ante las protestas de EEUU e hizo una excepción otorgando una exención por la que durante seis meses se podía distribuir la ayuda alimentaria modificada genéticamente proyectada; además, mostró su disposición a volver a eximir en caso de emergencia. ANGOLA siguió esta tendencia, y notificó a los organismos de ayuda que tenía una nueva regulación que prohibía la importación de alimentos modificados genéticamente, aunque levantaría las restricciones para la ayuda alimentaria en un futuro inmediato.

Estas reacciones de los receptores podían haberse previsto. En un principio, es habitual que los organismos de ayuda reciban críticas sobre la adecuación de los productos suministrados para cubrir las situaciones de escasez (inadecuación a los hábitos alimenticios y productos tradicionales, falta de calidad por los retrasos...); críticas que normalmente amainan sin ulteriores consecuencias. Pero en este caso las reservas respecto a la ayuda alimentaría modificada genéticamente revestían mayor fuerza, si se atiende al creciente aumento de la alarma ante los OMG y al incremento de la parte de ayuda alimentaria internacional que es modificada genéticamente[50]. En este contexto, parece que los organismos se confiaron en exceso, ya que las reticencias llegaron a impedir el suministro de la ayuda una vez atracada en el país destinatario.

[48] Cfr. FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *op. cit.* (*Genetically Modified Crops. A decade of failure (1994-2004)*) p. 22.

[49] Si bien hay estudios que relativizan su monto en relación al total de exportaciones de África, *vid.* R. PAARLBERG, "Africa´s Food Crisis: are genetically modified (GM) crops part of the answer?", UNiversity of Massachussets Amherst/The Environmental Institute, March 2007, pp. 3-7, en http://www.umass.edu/tei/TEI_2005/PDF/PaarlbergGMOarticle.pdf (diciembre 2008).

[50] Pues, ya en 1999, más de la mitad de las contribuciones totales de ayuda alimentaria indirecta (a través del PMA y de las ONG) provenían de EEUU y Canadá, y en el año 2002 la mayoría del maíz y los productos de soja estadounidenses eran modificados genéticamente Cfr. INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 11. Datos de la OCDE confirman el elevado monto de hectáreas de cultivos MG que corresponde a EEUU (el 89% de las hectáreas cultivadas por los miembros de la OCDE y casi el 60% de las cultivadas mundialmente), *vid.* OECD, *OECD Biotechnology Statistics-2006*, 2006, en http://www.oecd.org/dataoecd/51/59/36760212.pdf (enero 2008), p. 48.

b) Actitud de los donantes y los organismos internacionales

Si bien en los supuestos de rechazo se han producido tensiones entre donantes y destinatarios, las crisis, aunque tardíamente, se han ido paliando ya sea con la ayuda alimentaria modificada genéticamente molida o aceptada finalmente como excepción humanitaria, ya sea con otra ayuda alimentaria libre de OMG. Pero, conviene detenerse en las posturas de los principales países y organismos involucrados (gubernamentales y no gubernamentales), en aras a poder vaticinar y evitar posibles conflictos en el futuro. Comenzamos por los segundos.

Como regla general, los *organismos internacionales intergubernamentales* permanecen formalmente indiferentes ante este panorama, sin asumir liderazgo, eludiendo hacer declaraciones explícitas que reaviven el debate o les comprometan. No obstante, el PMA ha avanzado e incrementado su vigilancia de las disputas sobre OMG, aunque tímidamente para no acrecentar la atención de los gobiernos a la ayuda alimentaria modificada genéticamente. Fue en febrero de 2003, cuando su órgano de gobierno propuso una nueva política[51] por la que (consciente de que no es su función gobernar las políticas de importación de los receptores) requiere al personal en el terreno estar al día de las legislaciones sobre alimentos modificados genéticamente que se estén gestando[52]. Y ello, para evitar inmiscuirse en las posturas de los destinatarios y los donantes y respetar sus respectivas aproximaciones a los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos.

Por un lado, desde entonces el PMA respeta a los receptores, al establecer que cumplirá las normas internacionales sobre importaciones (es decir, las relativas al comercio de productos alimenticios) y, cuando éstas no existan, las políticas nacionales en materia de importaciones[53]. Por ello, mientras no se establezcan disposiciones internacionales sobre el comercio de alimentos modificados genéticamente, el Programa se compromete a adoptar los regla-

51 *Vid.* PMA, *Marco Unificado de Políticas del PMA*, versión actualizada en diciembre de 2003, en “WFP-Policies & Publications- Consolidated framework for WFP policies- an Update Version. December 2003-spanish”, http://www.wfp.org/index.asp?section=6 (julio 2004), pp. 11-12, pars. 36 a 38. En el período de sesiones anual de mayo de 2003 aprobó la política relativa a las donaciones de alimentos obtenidos por medios biotecnológicos, tras celebrarse consultas entre PMA y los Directores Generales de la OMC, FAO y OMS. La última actualización del marco unificado data del año 2005, cfr. PMA, *Marco Unificado de Políticas del PMA*, versión actualizada en noviembre de 2005, disponible en “WFP-Publications- Policy Papers- Links: Consolidated framework for WFP policies- an Update Version. November 2005-spanish”, en http://www.wfp.org/policies/Introduction/policy/index.asp?section=6&sub_section=1 (enero 2008), pp. 18-19, pars. 45 a 47.

52 Cfr. *ibidem* par. 37 de la actualización del 2003 y par. 46 de la de 2005. Sus oficinas en los países deben estar al corriente de todos los reglamentos nacionales relativos a la importación de alimentos (incluidos los relacionados con los alimentos modificados genéticamente), respetarlos, y tenerlos en cuenta en la ayuda prestada por el PMA (al determinar la composición de las raciones, efectuar compras…) y en la obtención del consentimiento de los beneficiarios para la importación de donaciones de ayuda alimentaria (ya sean alimentos comprados o suministrados en especie).

53 Cfr. par. 36 del Marco Unificado del año 2003 y par. 45 del de 2005, *ibidem.*

mentos nacionales vigentes (cuando existan) y no imponer normas a las transacciones comerciales de alimentos en las que intervengan Estados Miembros sin su consentimiento expreso, ni tampoco prestar asesoramiento técnico sobre la conveniencia o formulación de reglamentos en materia de importación de alimentos.

Por otro lado, el PMA ha decidido también utilizar como ayuda alimentaria exclusivamente los alimentos cuya inocuidad para el consumo humano se haya comprobado tanto en el país donante como en el país receptor[54]. En último lugar, la tercera previsión ampara la libertad de los donantes, al optar por seguir aceptando donaciones de alimentos modificados genéticamente, y respetar toda solicitud de los donantes de que sus donaciones en efectivo no se utilicen para comprar alimentos modificados genéticamente[55].

Por su parte, la FAO parece mostrarse a favor de la biotecnología, como vía idónea de reforma de la producción agrícola y ganadera en favor del desarrollo sostenible, si atendemos a la *Declaración sobre Biotecnología* publicada en el año 2000[56] y sus actividades en esta esfera[57]. De ambos se deriva que la organización tiene en cuenta las posibles aportaciones de la ingeniería genética, entre otras: la aplicación a la producción animal (aumentando la salud de los animales, los piensos y las especies); la mejora de la producción de las plantas (medra de las semillas, reducción de la necesidad de agroquímicos, impedimento del deterioro de los cultivos…); un ahorro de trabajo, y el incremento del valor nutricional. Pero al propio tiempo, también se infiere que la FAO reconoce los obstáculos de la implantación de esta tecnología, especialmente para los países en desarrollo; en concreto, sus riesgos para la salud humana, numerosas consecuencias medioambientales perniciosas, la tendencia a la privatización y la creciente falta de información, y un arraigo de los derechos de propiedad intelectual[58].

[54] Cfr. par. 38 del marco del 2003 y par. 47 del de 2005, *ibidem.*

[55] *Ibidem.*

[56] FAO, *Declaración de la FAO sobre Biotecnología*, marzo 2000, disponible en "FAO- Acción Interdisciplinaria: Biotecnología- Declaración de la FAO sobre Biotecnología", http://www.fao.org/biotech/stat.asp (enero 2008)

[57] Al tratarse del principal organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de la alimentación y la agricultura, la FAO se atribuye una función clave en ayudar a sus países miembros a aprovechar el potencial de la ciencia y la tecnología para mejorar la agricultura y el acceso de las personas a los alimentos. En cumplimiento de este cometido, en los últimos años ha intervenido dinámicamente en algunas actividades fundamentales centradas en las biotecnologías, tales como la promoción de organismos internacionales encargados del establecimiento de normas (como la Comisión del Codex Alimentarius, que ha elaborado por ejemplo directrices sobre la inocuidad de los alimentos derivados de OMG); el fomento de la capacidad a través de la asistencia técnica y el asesoramiento; la facilitación de información objetiva y científica sobre las biotecnologías agrícolas; y el funcionamiento como foro de debate.

[58] En esta línea, se pronuncia G. JUNNE, "Biotechnology: the impact on food and nutrition in developing countries", en http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t0h.htm (diciembre 2007). El autor es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Ámsterdam y editor de *Biotechnology and Development Monitor*.

Las *ONG* (CRS, World Vision International, CARE, Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR–...), expresión de la sociedad civil más libre para tomar postura ante cuestiones de sensibilidad política, sí que se han decantado formalmente, aunque de manera polarizada. La mayoría no tienen ningún problema con la distribución de alimentos modificados genéticamente, pero adoptan la política de respetar las decisiones del gobierno destinatario sobre qué alimentos son apropiados para su población, y de las comunidades de decidir qué alimentos aceptar, si bien en emergencias humanitarias hay quienes sostienen que prima la vida de las personas necesitadas según el principio humanitario. Baste traer a colación el Manual Esfera, auspiciado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y un grupo de organizaciones no gubernamentales, donde la nota de orientación 2 a la Norma 3 relativa a la planificación de la ayuda alimentaria señala que "*(l)as normativas nacionales sobre la recepción y uso de alimentos genéticamente modificados deben ser comprendidas y respetadas. La ayuda alimentaria externa deberá tener en cuenta estas normativas a la hora de planificar programas de ayuda alimentaria*"[59].

Por último, al examinar las *posturas estatales* volvemos a toparnos con una polarización. Según acredita el supuesto que contextualiza la presente contribución, los dos principales donantes de ayuda alimentaria han adoptado políticas contrapuestas en lo que se refiere a la ingeniería genética y, por tanto, respecto a la ayuda alimentaria MG. Congruentemente con su concepción del principio de precaución en el ámbito nacional, EEUU parece presionar a los países en desarrollo a recibir su ayuda alimentaria con OMG sin ninguna alternativa, mientras que la UE ha salido en su defensa y suplido el vacío con ayuda alimentaria "limpia".

Este segundo posicionamiento es acorde con la política agroalimentaria del mercado interior comunitario: ante la duda científica sobre sus riesgos, los OMG no se aprueban ni comercializan; y una vez autorizados debe informarse al consumidor a través del etiquetado positivo de que se trata de OMG, y éste podrá optar por estos productos (cuya trazabilidad se garantiza mediante un código único por producto) u otros[60]. En consecuencia, en el caso de la "política alimentaria internacional", ya sea comercial o concesional (esto es, ayuda alimentaria), los importadores también deberían tener opción a decidir y debería asistírseles para que avanzasen en la elaboración de normativas nacionales propias. No sería justo que según el consumidor sea de un país en desarrollo o desarrollado tuviese un nivel distinto de inocuidad a causa del limitado mar-

---

[59] Cfr. el Capítulo 3 del Manual de Esfera, sobre *Normas mínimas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria*, PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, en "Proyecto Esfera- El Manual", http://www.sphereproject.org/content/view/27/84/lang,Spanish/ (diciembre 2007)

[60] Para consultar la síntesis de la legislación comunitaria en esta esfera, ir a http://europa.eu/scadplus/leg/es/s89500.htm (diciembre 2007).

gen de maniobra de su gobierno para determinar su política en esferas tan clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

IV. HERRAMIENTAS JURÍDICAS PARA EL RECHAZO DE LA AYUDA MODIFICADA GENÉTICAMENTE: DEBATE SOBRE SU LEGALIDAD Y NECESIDAD

Una vez sentadas las bases de la controversia que envuelve el empleo de la ingeniería genética en los alimentos suministrados como ayuda, nos corresponde examinar los principales argumentos jurídicos internacionales de los que pueden servirse los países receptores en caso de decantarse por rechazar esta ayuda alimentaria MG, como efectuaron o al menos intentaron llevar adelante la mayoría de los países de la región SADC. Sobre tales herramientas jurídicas, podría asentarse una negativa a recibir la ayuda que permitiese salvaguardar en su caso el derecho a la alimentación. Unas tienen que ver con la legalidad de imponer esta ayuda y otras con su necesidad. Las primeras enlazan con los dispositivos jurídicos internacionales que amparan el rechazo, mientras que las segundas se relacionan con el concepto de seguridad alimentaria y la causalidad del hambre.

Por lo tanto, las cuestiones a tratar son dos. Primera, la legalidad de imponer la ayuda alimentaria modificada genéticamente (punto IV.a). Y segunda, su necesidad (punto IV.b).

a) Ayuda alimentaria modificada genéticamente. ¿Imposición humanitaria o derecho absoluto a rechazarla?

Llegados a este punto cabe preguntarse en qué medida los países africanos que exteriorizaron sus reticencias a la ayuda alimentaria MG podían hacerlo con arreglo al Derecho aplicable. Antes que nada, debe advertirse que no existen normas internacionales específicas sobre ayuda alimentaria que prohíban su contenido OMG, pues en el régimen jurídico multilateral vigente tan sólo hallamos previsiones sobre su inocuidad, y ésta se determina por la concepción del principio de precaución que sostenga cada receptor[61].

En consecuencia, habría que buscar en otros sectores del Derecho internacional los argumentos jurídicos que sustentan, en mayor o menor medida, esa negativa a aceptar ayuda alimentaria fruto de la ingeniería genética. Y, una vez recorridos los textos internacionales vinculantes sobre biotecnología moderna, descubrimos que se ubican en los instrumentos convencionales sobre bioseguridad y, concretamente, en el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* de 29 de enero de 2000, un tratado internacional comple-

[61] Para un estudio exhaustivo de este régimen, *vid.* E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *op. cit.* ("Contra el hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de ayuda alimentaria al desarrollo").

mentario al Convenio sobre Diversidad Biológica de 15 de junio de 1992[62]. Aunque debe advertirse que, según se trate de "ayuda alimentaria humanitaria" o "ayuda alimentaria al desarrollo", tales argumentos se matizan[63].

En principio, a las operaciones de suministro de ayuda alimentaria les resultaría aplicable el mencionado instrumento convencional, movido por el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles efectos adversos de los productos de la biotecnología moderna. Con este espíritu, el Protocolo reconoce el derecho de cada país a optar sobre permitir o no la importación de productos modificados genéticamente[64], previsión esta que resulta aplicable a la ayuda alimentaria en su calidad de importación alimenticia. De este modo, se ampara el derecho de los países importadores a rechazar la ayuda alimentaria modificada genéticamente y, en el caso en el que ésta llegue ilícitamente, exigir a la parte de origen la retirada del OVM a sus expensas (repatriándolo o destruyéndolo)[65]. Sin embargo, la circunscrip-

---

[62] Según un trabajo de la FAO acerca de los instrumentos internacionales que tratan sobre la biotecnología moderna, éstos pueden clasificarse en torno a tres categorías: textos sobre bioseguridad; sobre inocuidad de los alimentos, y en relación a la protección a los consumidores. Los primeros se ocupan de los riesgos medioambientales y para la salud humana en caso de liberación (bien para la investigación o para objetivos comerciales) o utilización confinada de OMG, e incluyen, entre otros, el mencionado Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (*op. cit.*). Ningún texto internacional abarca los tres aspectos de los OMG. *Vid.* L. GLOWKA, *Law and moderrn biotechnology. Selected Issues of Relevance to Food and Agriculture*, FAO Legislative Study No. 78, FAO/FAO Legal Office, Rome, 2003.

Por otro lado, deben tomarse en consideración otras previsiones no vinculantes que reconocen indirectamente la existencia de un derecho a rechazar alimentos modificados genéticamente. Por ejemplo, en el seno del Codex Alimentarius, se han elaborado unas directrices que contemplan el intercambio de información en casos de rechazo de alimentos modificados genéticamente, cfr. CODEX ALIMENTARIUS, *Directrices para el Intercambio de Información entre Países sobre Casos de Rechazo de Alimentos Importados*, CAC/GL 25-1997, en http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489S/x4489s06.htm (diciembre 2007).

[63] Se trata de las dos modalidades de ayuda alimentaria que se distinguen en función de sus objetivos. La "ayuda alimentaria al desarrollo" abarca un período de tiempo más dilatado y posee la finalidad de contribuir al desarrollo, mientras que la "ayuda alimentaria humanitaria" (una parte de la ayuda humanitaria) tiene por objeto suplir las carencias inmediatas y/o subsiguientes (en el caso de desplazados y refugiados) a conflictos o desastres naturales.

[64] El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología se aplica a la transferencia, manipulación y utilización a través de movimientos transfronterizos de todos los OVM resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos a la salud humana (art.1), con el objeto de minimizar o eliminar tales riesgos. Los artículos 7 a 10 y 12 establecen un procedimiento de Acuerdo Fundamentado Previo, aplicable *antes del primer movimiento transfronterizo intencional de un OVM destinado a la introducción deliberada en el medio ambiente* del importador, con el propósito de asegurar que los países reciban la información necesaria para adoptar decisiones informadas sobre la importación de OVM en su territorio, en aras a valorar la inocuidad de los productos importados antes de su comercialización o movimiento tranfronterizo. Y el artículo 11 prevé *otro procedimiento* en el que el importador también posee el poder de decisión sobre la importación *cuando se trata de OVM destinados para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento* (es el caso de la ayuda alimentaria). Asimismo, el Protocolo establece un Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (art. 20), con el doble objeto de facilitar que las Partes compartan información sobre OVM, y asistirles en la aplicación del Protocolo.

[65] Cfr. el art. 25 del Protocolo de Cartagena, *op. cit*. En el primer apartado se clarifica qué se entiende por movimientos transfronterizos ilícitos: "*los movimientos transfronterizos de organismos vivos*

ción subjetiva del tratado obstaculiza la materialización de estos mecanismos protectores, ya que se aplica a los movimientos transfronterizos entre Estados Parte y sólo a los fines de los artículos 17 y 24 a los movimientos entre Estados Parte y Estados no Parte (art. 3.k), y muchos de los países receptores de ayuda alimentaria se encuentran en el segundo grupo y entre los donantes destaca la ausencia de Estados Unidos [66].

Junto a la anterior limitación, surgen ulteriores complicaciones a la aplicación del Protocolo en los supuestos de suministro de *"ayuda alimentaria humanitaria"*. Pues en tales situaciones de crisis alimentaria se cuestiona su alcance, planteándose si el derecho a rechazar alimentos modificados genéticamente es absoluto o admite excepciones en caso de emergencia en aras a salvar el mayor número de vidas. Básicamente, entran en conflicto el derecho a rechazar la importación (basado en el protocolo y los textos que protegen el derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria[67]) y el principio humanitario[68], de lo que podrían intentar servirse los donantes partidarios de los OMG para forzar la introducción de tales productos transgénicos en los países en desarrollo so pretexto de valores humanitarios[69]. Si tenemos en cuenta que las situaciones de tensión suelen saldarse del mismo modo que sucedió en la crisis de la región SADC (en que finalmente los donantes y receptores fueron cediendo en mayor o menor medida), sigue sin poder precisarse con rotundidad si el principio de humanidad esgrimido por los donantes debe primar sobre el derecho a la elección de los destinatarios de la ayuda.

En el supuesto de *"ayuda alimentaria al desarrollo"*, la excusa humanitaria no sirve, pero los países pro-OMG pueden aducir otros argumentos de entidad para justificar la introducción forzada de ayuda alimentaria modifi-

---

modificados realizados en contravención de las medidas nacionales que rigen la aplicación del presente Protocolo".

[66] Para una lista actualizada de las Partes, *vid.* CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, "Cartagena Protocol on Biosafety (Montreal, 29 January 2000). Status of Ratification and Entry into Force", en http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt&print=1 (diciembre 2007)

[67] Ya que la introducción de los OMG en la ayuda podría "contaminar" las agriculturas receptoras, comprometer a los receptores a satisfacer derechos de propiedad intelectual, perjudicar la salud y medio ambiente de estos países… y en definitiva atentar contra el derecho a una alimentación adecuada, vulnerando las obligaciones derivadas del mismo (respetar, proteger, realizar).

[68] El *Proyecto Esfera*, iniciativa no gubernamental de código de conducta sobre ayuda alimentaria, recoge el imperativo humanitario: debe darse prioridad a salvar y proteger las vidas con todos los recursos disponibles, cfr. el primer principio de la *Carta Humanitaria*, en PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, "Manual- La Carta Humanitaria", http://www.sphereproject.org/spanish/manual/htlm/2_ch.htm (diciembre 2007). Se basa el el principio de humanidad, cuya raigambre en el Derecho internacional se aborda por R. COUPLAND en la Revista Internacional de la Cruz Roja, "Humanity: What is it and how does it influence international law", *International Review of the Red Cross*, No. 844, 2001, pp. 969-999.

[69] Haciéndose eco de la crisis del sur de África, la profesora Boisson de Chazournes aporta una valiosa reflexión sobre la intercacción entre seguridad y asistencia alimentarias. *Vid.* L. BOISSON DE CHAZOURNES, "Conclusions", en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l´ Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 177-183, p. 181.

cada genéticamente. Éstos, al igual que tuvo lugar en el caso de la reclamación de EEUU y otros contra la UE, acaban por remitirnos a la liberalización del comercio, lo que finalmente provoca una tensión entre este objetivo y la seguridad alimentaria/el derecho a la alimentación. Sin embargo, no existe una jerarquía clara entre los textos supranacionales vinculantes que velan por ambos objetivos (fundamentalmente, los acuerdos de la OMC -especialmente el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias- y los textos protectores del derecho a una alimentación adecuada), la cual permitiría suplir la falta de normas vinculantes en materia de ayuda alimentaria sobre este particular[70]. Por lo que, teniendo en cuenta también que el asunto de la reclamación de EEUU y otros en la OMC ha concluido sin abordar la legalidad de la política de las Comunidades Europeas sobre transgénicos, tampoco en este caso puede afirmarse la preeminencia formal de uno u otro objetivo y consiguientemente de los textos que los regulan. En la práctica, los intereses comerciales son los que se imponen.

Cuanto antecede deja abierta la cuestión de la ayuda alimentaria y la biotecnología. En el caso de la "ayuda alimentaria humanitaria", queda la duda de la posible primacía del principio humanitario sobre el derecho a rechazar la ayuda. Y en el supuesto de la "ayuda alimentaria al desarrollo", el debate tampoco está zanjado, pues se enfrentan la seguridad alimentaria (protegida por una interpretación estricta del principio de precaución[71] y el Protocolo de Cartagena) y el libre comercio, habida cuenta de que el posicionamiento en torno a la ayuda MG incide en el comercio internacional de alimentos transgénicos .

Es por ello que, como ha advertido hace unos meses el Comisario europeo de Comercio Peter Mandelson[72], en un mundo globalizado en el que las posturas de un país respecto a la biotecnología acaban por afectar a otros potenciales exportadores, no basta atender al derecho de cada Estado a establecer las

---

[70] Como el régimen jurídico multilateral de ayuda alimentaria no soluciona de modo general el conflicto, suelen primar los intereses comerciales, y la postura de cada donante condiciona que se dé lo contrario. Así pues, está en manos de los regímenes nacionales y regionales (como el de la UE) otorgar otra orientación a la ayuda alimentaria, más próxima al desarrollo. *Vid.* E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, "The EU Food Aid Regime Today: Law and Practice", en A. MAHIOU y F. SNYDER (eds.), *Food Security and Food Safety/La sécurité alimentaire*, Brill Publishers for the Hague Academy of International Law, Recueil des Cours- Colloques/Workshops/law, Books of the Academy 25, 2006, pp. 573-623.

[71] Esto es, una visión que implica que, en caso de duda sobre la inocuidad de un producto alimentario, éste no se introduce en la cadena alimenticia hasta no constatar científicamente los riesgos que conlleva para la salud. Cfr. art. 1 del Protocolo de Cartagena (*op. cit.*), Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (*op. cit.*), además de la normativa de ayuda alimentaria que protege la inocuidad de los productos (el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos de la Comisión del Codex Alimentarius, etc… –*vid.* E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *op. cit.* ("Contra el hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de ayuda alimentaria al desarrollo"–).

[72] En el discurso pronunciado el 14 de junio de 2007 con motivo del Día Abierto sobre Biotecnología europea, disponible en http://www.europabio.org/OpenDay/open_day.htm (enero 2008).

políticas domésticas que estime conveniente, sino que hay que tener en cuenta las posibilidades de ser objeto de escrutinio público al aplicar las normas propias. Este aspecto se ha puesto de manifiesto recientemente en el ámbito de la OMC, a raíz de las reclamaciones interpuestas por EEUU, Canadá y Argentina[73]. Por tanto, convendría trabajar de modo coordinado en los foros internacionales involucrados (Codex Alimentarius, Protocolo de Cartagena, Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias MSF) de la OMC, instrumentos sobre el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria) para dar forma a normas internacionales consistentes que permitan a los exportadores e importadores realizar transacciones comerciales o concesionales relativas a cultivos y alimentos modificados genéticamente, con confianza y margen de maniobra para invocar las excepciones pertinentes en aras a proteger el medio ambiente y el derecho a una alimentación adecuada.

b) ¿Son necesarios los organismos modificados genéticamente para lograr la seguridad alimentaria y acabar con el hambre?

Otra cuestión más amplia que no podemos dejar de lado, se refiere a la necesidad de la ayuda alimentaria modificada genéticamente. Porque el anterior debate se aquietaría si existiese un argumento incontestable y fundado en Derecho acerca de la innecesariedad de la misma. Pero no es este el caso, ya que ante la ausencia de un texto obligatorio universal que asuma una postura concreta acerca de la agrobiotecnología o de un tratado internacional sobre el derecho a una alimentación adecuada, nuevamente nos hallamos ante posturas políticas polarizadas que entroncan con la propia concepción del hambre y su causalidad.

Aquéllos que presentan los OMG como panacea mantienen una posición intrínsecamente interesada que parte de una premisa errónea: el hambre se debe fundamentalmente a problemas de producción. Desde esta afirmación neomaltusiana[74] se concluye que, habida cuenta de que los países en desarrollo

[73] *Vid.* los Informes del Grupo Especial de 29 de octubre de 2006 (WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R; todos ellos como Doc. 06-4318), adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC el 21 de noviembre del mismo año, accesibles a través de OMC/ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Reclamaciones de los Estados Unidos (de 20 de mayo de 2003, DS291), de Canadá (de 20 de mayo de 2003, DS292) y de Argentina (de 21 de mayo de 2003, DS293), en "OMC-Temas Comerciales-Solución de diferencias-Las diferencias- Las diferencias por orden cronológico", http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm (diciembre 2007).

[74] Malthus y sus seguidores conciben el hambre como fruto de la interrelación de dos variables: la insuficiente producción alimentaria y el excesivo crecimiento demográfico. *Vid.* T. MALTHUS, *An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*, J. Johnson, 1st ed, 1798; y S. OSMANI, "Famine, Demography and Endemic Poverty", en *A world without famine? New approaches to Aid and Development*, H. O´NEILL y J. TOYE (eds.), Macmillan Press Ltd, London, 1998, pp. 161-195. Scoones explica cómo ha resurgido este pensamiento: "*(a) recent flurry of increasingly sophisticated – but inevitably assumption laden- models… This has been further fuelled by debates about the implication of new trade regimes under the WTO. These discussions have firmly re- established the centrality of global food security issues in in-*

experimentan limitaciones de la producción agrícola por el bajo rendimiento de los cultivos y la presión demográfica, son necesarias alternativas que les permitan alimentarse. Y, es llegados a este punto, que presentan la biotecnología agrícola como una importante (e incluso única) alternativa viable y efectiva para hacer frente a estos problemas. En este grupo encontramos centros de investigación e instituciones (como la Fundación Rockefeller)[75] y no pocas organizaciones internacionales[76].

Podría decirse que la ya mencionada *Declaración sobre Biotecnología* de la FAO favorece esta línea de pensamiento, cada vez más influyente: "*(l) a biotecnología ofrece instrumentos poderosos para el desarrollo sostenible de la agricultura, la pesca y la actividad forestal, así como de las industrias alimentarias … (y) puede contribuir en gran medida a satisfacer … las necesidades de una población en crecimiento y cada vez más urbanizada. … (ya que contribuye a) incrementar el suministro de alimentos y superar la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad…(pues incrementa) la productividad y la producción de plantas y animales* "[77].

Sin embargo un análisis de la realidad demuestra que el hambre se debe fundamentalmente a la falta de acceso a alimentos suficientes cuantitativa y cualitativamente, y no a una interrelación entre crecimiento demográfico y producción alimentaria. Por un lado, hoy en día, como en el pasado, hay comida de sobra para alimentar a toda la población mundial, y la producción alimentaria potencial sigue aumentando; por tanto, si el hambre existe no es por ninguna necesidad inevitable, sino por una elección política societaria sobre la distribución de los recursos escasos. Así lo ha constatado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación en reiteradas ocasiones[78]. Por otro lado,

ternational policy discourse – with scenario models, production gap predictions and Malthusian overtones surprisingly reminiscent of the debates in the 1970s", en I. SCOONES, "Can Agricultural Biotechnology Help Prevent Famine? A Sceptical Look at the Emerging `Consensus´", paper presented at the *Conference of the Institute of Development Studies (IDS) "Ending Famine in the 21st Century"*, 27 February-1 March 2002, p. 2.

[75] Un enlace en la página web de la Fundación Rockefeller da cuenta de la inversión de ésta, al igual que la Fundación de Bill y Melinda Gates, en proyectos tendentes a desarrollar la biotecnología en África, *vid.* por ejemplo, http://www.rockfound.org/about_us/news/2006/100806call_green.shtml (enero 2008).

[76] Para profundizar en algunas de sus posturas, *vid.* H. W. KENDALL, "The Bioengineering of Crops", Report of the World Bank Panel on Transgenic Crops, *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, No. 23, Washington, WB, December 1997, pp. 1-33; CGIAR/National Academy of Science, Conference on *Ensuring Food Security, Protecting the Environment, Reducing Poverty in Developing Countries: Can Biotechnology Help?*, Washington D.C., 21-22 October 1999; y OECD, Conference on the Scientific and Health Aspects of Genetically Modified Foods, *GM Food Safety: facts, Uncertainties, and Assessment*, Edinburgh, 28 February-1 March 2000.

[77] Cfr. FAO, *op. cit*. Esta actitud le ha valido numerosas críticas. *Vid.* las de VIA CAMPESINA, "FAO promueve transgénicos, golpe en la cara para defensores de la soberanía alimentaria", Comunicado de Prensa Tegucigalpa, 21 mayo 2004, en "Via Campesina-Español-Comunicados de prensa", http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article=333 (junio 2004)

[78] "*La FAO nous apprend que la terre pourrait, au stade actuel du développement de ses forces productives agricoles, nourrir normalement 12 milliards d´êtres humains: «nourrir normalement» signifie fournir*

no es cierto que la tasa demográfica sobrepase los medios de subsistencia y exista una crisis alimentaria mundial, ya que la propia FAO ha comprobado el aumento de la producción por habitante[79]. En consecuencia, la principal causa del hambre es la pobreza, y la incidencia del resto de factores (naturales, relacionados con la población y la producción, conflictos…), depende del contexto de pobreza en el que operen.

Ésta es la visión de otro grupo de expertos, entre los que se halla el Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación[80], partidario de aproximarse a la ingeniería genética con mayores reservas. Puesto que, estando así las cosas y a falta de un instrumento universal obligatorio, parece más razonable abogar por un alivio del hambre a largo plazo basado en estrategias amplias que atiendan a todos los factores que la perpetúan. Con arreglo a este criterio, incluso la biotecnología y la ayuda MG podrían tener cabida en tales proyectos, sujetándolas a la voluntad de cada país. Pero, como lamentablemente observamos que el uso que se hace de la "nueva" tecnología viene determinado por la privatización y no se articula al servicio de los pobres[81], debe ponderarse cautelosamente su contribución a la lucha contra el hambre, sin perder de vista lo innecesario de la misma. Por lo que, a pesar de la razonabilidad de esta última postura es evidente que, ante la ausencia de instrumentos vinculantes que la avalen, la innecesariedad de la biotecnología no sirve de fundamento irrefutable a la negativa a recibir la ayuda MG.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a este punto, se impone hacer balance y valorar la tormentosa relación existente entre la bioingeniería y el derecho a una alimentación adecuada, ilustrada en el supuesto concreto del suministro de ayuda alimentaria modificada genéticamente.

à chaque individu une nourriture équivalant à 2700 calories par jour"Cfr. J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación*, 7 febrero 2001, Doc. E/CN.4/2001/53, par. 5.

[79] *Vid.* A. SEN, "Population, ressources alimentaires et liberté", en A. SEN, *Un Nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 207-228, pp. 208-211.

[80] *Vid.*, entre otros, "Statement on Issue of Genetically Modified Food by Special Rapporteur on the Right to Food", 12 November 2002, UN Press Release. Señala "*(t)he argument that genetically modified produce is indispensable for conquering malnutrition and hunger is not convincing*".

[81] La privatización induce a centrarse en los cultivos y prioridades de los países industrializados, en vez de en intereses de los países en desarrollo, *vid. supra* nota 34 y R. PAARLBERG, *La Política de la Precaución. Cultivos Modificados Genéticamente en Países en Desarrollo*, IFPRI, 2003, pp. 3-5, en http://www.ifpri.org/spanish/pubs/books/polpresp/oc43sp.pdf (diciembre 2007). Por el contrario, la bioingeniería en favor de los pobres presupone que los países en desarrollo se puedan beneficiar de recursos de base diversificados y de una efectiva transferencia de tecnologías, información y *know-how* por parte de los países desarrollados. Por otro lado, requiere de estrategias de desarrollo enraizadas en la realidad local, y no de estrategias de producción agrícola e industrial enfocadas exclusivamente a la exportación comercial.

La controversia y pluralidad de posturas que envuelven a esta "nueva" tecnología empapan cualquier análisis atinente a la misma, por lo que no podemos efectuar consideraciones concluyentes, definitivas y universales. Lo que sí ha quedado patente es la prudencia que debe acompañar todo estudio relacionado con la materia, muy sensible a las políticas de los donantes y destinatarios y los intereses comerciales, y pendiente de modificaciones de tipo jurídico en caso de elaborarse los necesarios textos universales.

Se han puesto de manifiesto las bondades de la ingeniería genética, así como sus efectos perniciosos, y la urgencia de ofrecer soluciones al problema del hambre. Pero que la biotecnología (en este caso aplicada a la ayuda alimentaria) sea una de ellas depende de una buena orientación de la misma, de la que adolece en el momento actual. Puesto que no puede decirse que se haya configurado al servicio de los pobres, sino que éstos se topan con obstáculos económicos (patentes, deuda…) y sociales (falta de conocimientos y de infraestructura para integrar la biotecnología en sus países) que les impiden disfrutar sus beneficios. De hecho, las últimas cifras disponibles de la OCDE indican que las patentes biotecnológicas han aumentado de manera notable en los últimos 10 años[82].

Por ello, a falta de imprescindibles instrumentos universales que concilien los intereses implicados y estructuren la regulación de la ingeniería genética a favor de los países en desarrollo, la postura de cada actor debería, en principio, determinarse libremente en el ámbito interno, no interfiriéndose insidiosamente en las de otros vía una asistencia alimentaria MG. Y en tales casos de perfidia, parece que podrían esgrimirse argumentos en contra de las imposiciones, no ligados a la innecesariedad de la ayuda MG, sino fundamentalmente vinculados a los instrumentos que protegen el derecho de opción de los importadores (Protocolo de Cartagena) y el derecho a la alimentación. Cuestión distinta es que de facto los receptores de la ayuda MG tengan otras alternativas, para lo que convendría establecer mecanismos de aplicación que las garanticen en el ámbito internacional.

En suma, el terreno analizado adolece de perfiles borrosos y falta de instrumentos y tareas armonizadoras de los principales intereses implicados, a saber la seguridad alimentaria y la liberalización del comercio, lo que acaba renundando a favor de una primacía de los segundos. Esperemos que finalmente, una vez desarrollado este sector del Derecho, tales tensiones, lagunas y jerarquías implícitas se apaciguen otorgándose la conveniente primacía al derecho a una alimentación adecuada.

---

[82] OECD, *op. cit.* (*OECD Biotechnology Statistics-2006*) p. 44.

ÍNDICE DE AUTORES

ARRIOLA, Carlos

Médico y cirujano. Máster en salud comunitaria. Director del Dispensario Bethania (Jocotán, Chiquimula, Guatemala) y miembro de la Mesa para la Seguridad Alimentaria de Jocotán.

BALSEGA BAYO, Pilar

Jefa de Área de Seguridad alimentaria, desarrollo rural y medio ambiente. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo SECI. Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación.

BENDRAU SARMENTO, Francisco

Ingeniero Agrónomo y Máster en Ciencias Sociales. Miembro de la Dirección de Action Aid International.

CAMPO LLOPIS, Pedro

Economista, Ingeniero Técnico Agrícola y Master en Gestión de Recursos Naturales. Oficial Técnico de la Oficina Sub-regional de FAO en el norte de África.

COHEN, Marc J.

Research Fellow, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute (IFPRI)

EIDE, Adbjorn

Profesor de Derecho Internacional especialista en derechos humanos. Antiguo comisionado de las Naciones Unidas para el derecho a una alimentación adecuada.

GARCÉS RAMÓN, Vicent

Ingeniero Agrónomo. Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia. Presidente del Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional. Coordinó los Comités Internacionales Preparatorios del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana/Cuba/2001) y del Foro Mundial sobre Reforma Agraria (Valencia/España/2004). Diputado al Parlamento Europeo.

GUARDIOLA WANDEN-BERGHE, Jorge

Profesor del Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granada. Miembro del grupo coordinador de la Red de Malnutrición en Iberoamérica.

HERNÁNDEZ BERMEJO, Esteban

Catedrático de la Universidad de Córdoba y Director del Jardín Botánico de Córdoba y del Banco de Germoplasma Vegetal Andaluz.

LANGA HERRERO, Alfredo

Consultor y profesor asociado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, así como colaborador del Instituto IECAH Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria y de la Fundación EOI. Es, asimismo, profesor en diversos cursos relacionados con la cooperación al desarrollo y los conflictos internacionales y ha sido delegado de Cruz Roja Española en Sudán, Etiopía y Guatemala.

LLUCH FRECHINA, Enrique

Enrique Lluch Frechina, Profesor del departamento de Economía y Empresa de la Universidad CEU Cardenal Herrera (Valencia).

LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, Elene

Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e Investigadora del Institut de Drets Humans de la Universitat de València. Desde esta perspectiva, ha trabajado sobre la acción internacional contra el hambre, con especial atención al derecho humano a la alimentación y la ayuda alimentaria al desarrollo, aspecto este último con el que obtuvo el título de Doctor Europeo en Derecho en la Universitat de València. En el curso de su investigación, ha realizado estancias, entre otros centros y como los más significativos, en el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, el Overseas Development Institute de Londres, y el Centro de Estudios de la Academia de Derecho Internacional de La

Haya, en el que participó en el Seminario sobre Seguridad Alimentaria en el año 2003.

LÓPEZ GARCÍA, Julián

Doctor en Antropología de América por la Universidad Complutense de Madrid y Profesor Titular de Antropología Social en la Universidad de Córdoba. Es también profesor y Secretario Académico del Máster en Estudios Amerindios (Universidad Complutense-Casa de América) y, desde 1995, profesor visitante en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Investigador de los grupos de investigación "Cultura Alimentaria Andalucía-América" de la UCO y "Simbolismo y Cognición en Culturas Amerindias" de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro y fundador del "Grupo de Estudios de Etnología Americana" (www.etnologiamericana.org) y Secretario Académico de la CEHAP.

MARIANO JUAREZ, Lorenzo

Licenciado en Antropología Social (Universidad de Extremadura) y Diploma de Estudios Avanzados (Universidad Complutense de Madrid). Profesor de la Universidad de Castilla La Mancha, realiza su Tesis doctoral sobre representaciones y vivencias del hambre en el oriente de Guatemala. Alumno Colaborador Honorario de la Universidad de Córdoba.

MARTÍNEZ GÓMEZ, Lorena

Ingeniero Agrónomo (Universidad de Córdoba, España) en la especialidad de Economía, Sociología y Política Agrarias. Actualmente es candidata al Doctorado, investigando en incidencias de la Migración en el entorno rural.

Desde hace cinco años trabaja en la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Durante este periodo en la FAO ha desarrollado su carrera profesional en diferentes áreas y departamentos. En el Servicio de Investigación y Extensión Agraria, donde ha trabajado y colaborado con diferentes SNIA (Sistemas Nacionales de Investigación Agraria) en transferencia de tecnologías y prácticas agrarias; en el Centro de Inversiones para América Latina, donde ha realizado misiones de evaluación para proyectos de Desarrollo Rural del Banco Mundial. Ha sido oficial de programas en el Servicio de Emergencias para Ecuador y Bolivia. Su última asignación ha sido como consultora especialista en Desarrollo Rural en el Servicio del Sector Agrario para el Desarrollo Económico, analizando las incidencias de la migración internacional en el desarrollo rural de cuatro países, Ecuador, Bolivia, Marruecos y Senegal.

Anteriormente trabajó para el sector privado en el área de nuevas tecnologías y sistemas de información.

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel

Doctor en Derecho Internacional. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas. Técnico en Cooperación Internacional de la Diputación de Córdoba, y en la actualidad Jefe del Departamento. Miembro del grupo de investigación sobre Organización Mundial de la Paz de la Universitat Oberta de Catalunya.

MAYOR ZARAGOZA, Federico

Nació en Barcelona, en 1934. Doctor en Farmacia por la Universidad Complutense de Madrid (1958), en 1963 fue Catedrático de Bioquímica de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Granada y en 1968 llegó a ser Rector de esta institución, cargo que desempeñó hasta 1972. Al año siguiente fue nombrado catedrático de su especialidad en la Universidad Autónoma de Madrid. Cofundador en 1974 del Centro de Biología Molecular Severo Ochoa, de la Universidad Autónoma de Madrid y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Entre otras responsabilidades políticas, ha desempeñado los cargos de Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82) y Diputado al Parlamento Europeo (1987). En 1978 pasó a ocupar el cargo de Director General Adjunto de la UNESCO y, en 1987, fue elegido Director General de dicha Organización, siendo reelegido en 1993 para un segundo mandato. En 1999, decide no presentarse a un tercer mandato y, a su regreso a España, crea la Fundación para una Cultura de Paz, de la que actualmente es Presidente.

MONTERROSO, Luis Enrique

Director del Proyecto de Promoción y Capacitación del Derecho a la Alimentación en Guatemala (PROCADA). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés)

OMARA, Aliro

Member-Uganda Human Rights Commission. P. O. Box 4929, Kampala. E-mail: uhr@uhrc.org. Website: htt//www.uhrc.org.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos

Doctor en Ciencia Política (Universidad del País Vasco, UPV). Licenciado en Geografía e Historia (Universidad de Deusto). Diplomado en Estudios Europeos y Master en Acción Internacional Humanitaria (U. de Deusto). Profesor titular de Relaciones Internacionales (UPV). Investigador y Secretario de HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV, Bilbao). Autor de cinco libros y numerosos artículos. Destaca, en particular, en calidad de director: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, ed. Icaria, Barcelona, 2001.

Áreas de Investigación:
–Seguridad Alimentaria
–Emergencias políticas complejas
–Rehabilitación posbélica (Mozambique, Angola)
–Seguridad humana

RAFFIN DEL RIEGO, Alfonso

Director Mundial de Desarrollo Ganadero de Danone. Voluntario de Veterinarios sin Fronteras. Asociado de ANEMBE, miembro de G-TEMCAL y del Comité Organizador de Expoáviga. Grupo Iberoamericano de Estudios de Biocarburantes y Grupo de estudio de Bionegocios.

REY MARCOS, Francisco

Codirector del IECAH Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Se ha especializado en cuestiones humanitarias y en el análisis de la respuesta internacional a situaciones de crisis. Recientemente ha coordinado la elaboración de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación española.

RIKER, James V.

Director, Beyond the Classroom Program, University of Maryland.

RIVERA-FERRE, Marta G.

Investigadora del departamento de ciencia animal y de los alimentos de la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del panel de expertos del International Assessment of Agriculture, Science and Technology for Development (IAASTD). Miembro de la CEHAP. Colaboradora de la ONG Veterinarios sin Fronteras.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor

Profesor Agregado de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y Responsable del área de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario de la Universitat Oberta de Catalunya. Es Codirector del Máster en Derechos Humanos y Democracia UOC-Institut de Drets Humans de Catalunya, del Máster en Derecho Internacional Humanitario y Justicia Penal Internacional UOC-Cruz Roja Española, y del Posgrado en Estudios de la Unión Europea UOC-Patronat Catalunya Món. Lidera el Grupo de Investigación sobre la Organización Internacional de la Paz de la UOC. Entre sus publicaciones en materia de derechos humanos figura Jordi Bonet Pérez y Víctor M. Sánchez y (Dir), Els Drets Humans al s. XXI: continuïtat i canvis, Huygens Editorial, Barcelona, 2007.

SCAFFIDI, Cinzia

Directora del Centro de Estudios Slow Food. Profesora de interdisciplinaridad de la gastronomía, Universidad de Ciencias Gastronómicas de Pollenzo y Colorno.

VIDAR, Margret

Margret Vidar es una jurista islandesa especializada en derechos humanos. Lleva trabajando sobre el derecho a la alimentación desde el año 1996, en el que entró a trabajar en la FAO. En la actualidad, es consejera en derechos humanos dentro de la unidad de derecho a la alimentación de la FAO.

VILLÁN DURÁN, Carlos

Co-director del Máster en Protección de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid). Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo). Antiguo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Ginebra, 1982-2005).

VIVERO POL, José Luis

Ingeniero Agrónomo (Universidad de Córdoba, España) con diplomas en Gestión de Espacios Naturales (Universidad Internacional de Andalucía) y en Cooperación al Desarrollo. Estuvo vinculado a la investigación como botánico, y desde hace siete años trabaja en Seguridad Alimenta-

ria. Ha trabajado en Georgia (Acción Contra el Hambre), Etiopía (Unión Europea), Kenia (Cruz Roja Española) y Guatemala (FAO). Actualmente es Oficial de Seguridad Alimentaria en FAO Roma, vinculado al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.

WODPOLD-BOSIEN, Mestin

Coordinador para América Central y Coordinador del Programa Monitoreo del Derecho a la Alimentación de FIAN Internacional. FIAN (FoodFirst Information & Action Network) es una organización internacional de derechos humanos que trabaja por el Derecho a la Alimentación. FIAN fue fundado en 1986, tiene estatus consultivo ante Naciones Unidas. Más información: www.fian.org.





COLABORA

JUNTA DE ANDALUCIA

